

4

colección

CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.  
DOCUMENTOS



EL CONSEJO DE EUROPA Y LA VIOLENCIA DE GÉNERO.  
DOCUMENTOS ELABORADOS EN EL MARCO  
DE LA CAMPAÑA PANEUROPEA PARA COMBATIR  
LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES  
(2006-2008)

NIPO: 800-09-013-X



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE IGUALDAD

**EL CONSEJO DE EUROPA  
Y LA VIOLENCIA DE GÉNERO.  
DOCUMENTOS ELABORADOS  
EN EL MARCO  
DE LA CAMPAÑA PANEUROPEA  
PARA COMBATIR LA VIOLENCIA  
CONTRA LAS MUJERES  
(2006-2008)**

**INFORME FINAL DE ACTIVIDAD**

**COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: NORMAS  
MÍNIMAS PARA LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA**

**RECOGIDA DE DATOS ADMINISTRATIVOS SOBRE VIOLENCIA  
DOMÉSTICA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE  
EUROPA**

**CONSEJO DE EUROPA**

Catálogo general de publicaciones oficiales  
<http://www.060.es>



**Ministerio de Igualdad**  
**Subdirección General de Cooperación y Relaciones Institucionales**  
C/ Alcalá, 37 - 28071 MADRID  
Correo electrónico: [buzon-sgcri@migualdad.es](mailto:buzon-sgcri@migualdad.es)  
Internet: [www.migualdad.es](http://www.migualdad.es)

NIPO: 800-09-013-X

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>• INFORME FINAL DE ACTIVIDAD. GRUPO DE TRABAJO DEL CONSEJO DE EUROPA PARA COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, INCLUIDA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA .....</b>	<b>13</b>
<b>• COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: NORMAS MÍNIMAS PARA LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA.....</b>	<b>255</b>
<b>• RECOGIDA DE DATOS ADMINISTRATIVOS SOBRE VIOLENCIA DOMÉSTICA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE EUROPA .....</b>	<b>402</b>



## PRESENTACIÓN

El Ministerio de Igualdad continúa la Colección Contra la Violencia de Género con la publicación conjunta de tres documentos del Consejo de Europa generados en el marco de la *Campaña para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, impulsada por el Consejo entre 2006 y 2008<sup>1</sup>, y que tuvo una amplia repercusión tanto en España como en el ámbito europeo.

El primero de ellos<sup>2</sup> es el informe final de actividad del Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica (EG-TFV). El Consejo había encargado a dicho grupo de trabajo la definición, organización y seguimiento de la campaña. En él, tras una introducción general sobre el problema de la violencia contra la mujer, se traza un interesante y actualizado panorama de las medidas tomadas para prevenir y combatir esta violencia a nivel nacional e internacional, se analiza el papel que tienen y pueden jugar los hombres en este tema, se examinan las diversas actividades que desarrollaron los distintos actores implicados en la campaña, y se presenta la evolución del marco de seguimiento empleado para controlar la aplicación de la *Recomendación Rec (2002) 5 del Comité de Ministros sobre la protección de las mujeres contra la violencia* del Consejo de Europa, para finalizar con unas conclusiones y recomendaciones sobre las medidas a tomar tanto a nivel nacional como internacional para avanzar en la lucha contra esta lacra social.

---

<sup>1</sup> El eslogan en España de esta campaña paneuropea fue «Stop a la violencia doméstica contra las mujeres».

<sup>2</sup> El título original es *Final Activity Report, Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence*, Council of Europe, Strasbourg, EG-TFV(2008)6. Disponible en <http://www.coe.int/t/dg2/equality/DOMESTICVIOLENCE-CAMPAIGN/>.

El segundo de los documentos<sup>3</sup> es un estudio preparado por Liz Kelly —directora de la cátedra Roddick sobre violencia contra las mujeres de la Universidad Metropolitana de Londres—, y Lorna Dubois, que se centra en la asistencia y protección a las víctimas de la violencia de género, uno de los aspectos en los que se pretendía que se realizasen progresos significativos durante la campaña por parte de los Estados miembros del Consejo. Este estudio persigue alcanzar un consenso sobre las normas mínimas que han de cumplir los servicios de asistencia: los tipos de servicios que han de existir, su alcance y sus principios y prácticas fundamentales.

Por último, Elina Ruuskanen y Kauko Aromaa —del Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia (HEUNI), afiliado a las Naciones Unidas—, inciden en su informe en otro de los objetivos de la campaña: el de la recogida de datos<sup>4</sup>. En concreto, de entre los cuatro tipos de datos que los autores identifican que pueden recogerse sobre la violencia contra las mujeres —datos basados en encuestas, datos de agencias nacionales de estadística, datos administrativos y datos cualitativos—, se centran en los administrativos, por considerar que es el aspecto que se ha dejado más desatendido por muchos de los Estados miembros del Consejo.

La *Campaña para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, ha sido la cara más visible de la labor que desde finales de los años 70 lleva a cabo el Consejo de Europa contra la violencia de género, dentro del cuadro más general de su promoción de la cooperación europea para conseguir una igualdad real entre sexos.

La definición y ejecución de las actividades del Consejo de Europa en el campo de la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres como derecho humano fundamental están encomendados —en el marco del Programa Intergubernamental de Actividades— al Comité Directivo para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (CDEG) de la División de Igualdad de Género y Tráfico de Seres Humanos, que depende administrativamente de la Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos del Consejo. La tarea principal de los expertos que forman el Comité (uno por cada uno de

---

<sup>3</sup> El título original es *Combating violence against women: minimum standards for support services*, Council of Europe, Strasbourg, EG-VAW-CONF(2007)Study rev. <http://www.coe.int/t/dg2/equality/DOMESTICVIOLENCECAMPAIGN/>.

<sup>4</sup> El título original es *Administrative data Collection on domestic violence in council of Europe member states*, Council of Europe, Strasbourg, EG-VAW-CONF(2007)Study. <http://www.coe.int/t/dg2/equality/DOMESTICVIOLENCECAMPAIGN/>.

los Estados miembros del Consejo de Europa) es impulsar acciones, tanto a nivel nacional como dentro del Consejo de Europa, para lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Para ello, lleva a cabo análisis, estudios y evaluaciones, define estrategias y medidas políticas y, en caso necesario, redacta los instrumentos legales apropiados en las siguientes áreas:

- Representación equilibrada de hombres y mujeres en todos los sectores de la sociedad.
- Promoción de la perspectiva de género.
- Trata de seres humanos para la explotación sexual.
- Lucha contra la violencia sobre las mujeres.

La CDEG creó inicialmente un grupo de trabajo —el Grupo de Especialistas para Combatir la Violencia contra las Mujeres (EG-S-VL)—, que estableció un plan de acción. La evaluación de dicho plan arrojó un diagnóstico claro: la violencia contra las mujeres era muy común en todos los sectores de la sociedad de los Estados miembros del Consejo y las herramientas legales a nivel nacional e internacional para combatirla eran claramente inadecuadas.

Por ello, el Comité de Ministros del Consejo de Europa y la CDEG sintieron la necesidad de unas recomendaciones para la elaboración de un sistema integral de lucha contra la violencia. Con este fin, se constituyó el Grupo de Especialistas para la Protección de Mujeres y Niñas contra la Violencia (EG-S-FV), bajo la autoridad del CDEG. Este grupo comprendía nueve expertos en violencia de género de varios Estados miembros del Consejo de Europa que asumieron el encargo de, sobre la base del Plan de Acción perfilado por el EG-S-VL y el artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, redactar unas recomendaciones legales para que los Gobiernos de los Estados miembros pudieran complementar, enmendar, adaptar o, directamente, redactar y desarrollar normas legales para combatir eficazmente la violencia contra las mujeres en sus países, identificando particularmente las distintas formas de violencia, las medidas a tomar y las ayudas que deberían ofrecerse a las víctimas, así como cualquier otra disposición que se considerara de utilidad.

El EG-S-FV consultó el trabajo y textos previos del Consejo de Europa, el artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y su jurisprudencia, los textos in-



ternacionales relevantes —especialmente los textos de las Naciones Unidas (en particular la del Relator/a Especial de las Naciones Unidas y la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing) — y la legislación nacional existente sobre la materia. Se procuró reunir la mayor cantidad posible de documentación, incluidos ejemplos de sistemas y normas nacionales que hubieran demostrado ser eficaces. Todo ello permitió construir una serie de «modelos óptimos» en cada una de las áreas —una lista de «buenas prácticas y normas»— como hilo conductor de su trabajo. El resultado fue la *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de las mujeres contra la violencia*<sup>5</sup>, adoptada el 30 de abril de 2002 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que supuso el primer acercamiento integral del problema a nivel internacional para intentar remediar la violencia contra las mujeres.

Desde entonces, la *Recomendación Rec (2002) 5*<sup>6</sup> es el texto legal de referencia del Consejo de Europa para la lucha contra la violencia sobre las mujeres. No es extraño, pues, que gran parte de los esfuerzos del Consejo —y, en especial, del Grupo de Especialistas en la Implementación y Seguimiento de la *Recomendación Rec (2002) 5* (EG-S-MV)— en este campo hayan ido dirigidos a la evaluación y el seguimiento del cumplimiento y aplicación de sus disposiciones por parte de los Estados miembros de la organización. Fruto de su trabajo son una serie de informes y estudios:

- 2004. *Implementation of and Follow-up to Recommendation Rec (2002) 5 on the Protection of Women against Violence Final report of the Group of Specialists on the implementation of and follow-up to Recommendation Rec (2002)5 of the Committee of Ministers to member States on the protection of women against violence* (EG-S-MV) (2004);
- 2006. *Combating violence against women: Stocktaking study on the measures and actions taken in Council of Europe member States* (2006);
- 2007. *Protecting women against violence: Analytical study on the effective implementation of Recommendation Rec (2002) 5 on the protection of women against violence in Council of Europe member States* (2007);

---

<sup>5</sup> Council of Europe *Recommendation Rec (2002)5 of the Committee of Ministers to member states on the protection of women against violence*, adopted on 30 April 2002.

<sup>6</sup> Se puede consultar el texto íntegro en el Anexo I del Informe Final de Actividad.

- 2008. *Protecting women against violence: Analytical study of the results of the second round of monitoring the implementation of Recommendation Rec (2002) 5 on the protection of women against violence in Council of Europe member states* (2008).

Junto al seguimiento del grado de cumplimiento de la *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de las mujeres contra la violencia*, la actividad del Consejo de Europa en relación a la lucha contra la violencia sobre las mujeres ha girado estos últimos años en torno al Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica (EG-TFV), creado dentro del Plan de Acción adoptado en la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa, celebrada en Varsovia los días 16 y 17 de mayo de 2005. El grupo de trabajo —formado por 8 expertos internacionales en el ámbito de la prevención y lucha contra la violencia contra la mujer— tenía el encargo de evaluar el desarrollo y ejecución a nivel nacional de las medidas para combatir la violencia contra la mujer, el establecimiento de instrumentos para cuantificar su evolución a nivel europeo para redactar propuestas de acción y, por último, llevar a cabo una campaña paneuropea en colaboración con actores europeos y nacionales, incluidas las ONG. El grupo celebró su primera reunión en Estrasburgo del 21 al 23 de febrero de 2005. En ella identificó como primera prioridad la elaboración de un programa para la campaña, que se terminó en la segunda reunión, celebrada del 25 al 27 de abril de 2006, y fue aprobado por el Comité de Ministros en su 969ª reunión, el 21 de junio de 2006. A continuación se lanzó la *Campaña para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica* (2006-2008) —cuyo eslogan en España fue «Stop a la violencia doméstica contra las mujeres»—, en una conferencia de alto nivel celebrada en Madrid el 27 de noviembre de 2006, presidida por el presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, con participantes de los Gobiernos europeos, los Parlamentos, las autoridades locales y regionales, las organizaciones intergubernamentales y las ONG. El Consejo de Europa eligió Madrid como lugar de lanzamiento de la campaña por el gran interés que había despertado a nivel internacional la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y su posterior desarrollo, considerada como una clara manifestación del espíritu de la campaña y que representaba un firme compromiso con las políticas de igualdad entre mujeres y hombres.

Los miembros del grupo de trabajo participaron en siete reuniones y seis seminarios, además de llevar a cabo innumerables consultas en línea. Se reclamaba a los Estados miembros la intervención en cuatro áreas temáticas

en relación a la violencia contra las mujeres: medidas legales y políticas; apoyo y protección a las víctimas; recogida de datos; y sensibilización. Los tres documentos que presentamos son consecuencia de la actividad del grupo de trabajo durante los dos años de duración de la campaña.

Tras la celebración de multitud de actos en todos los Estados miembros del Consejo de Europa entre el 27 de noviembre de 2006 y el 8 de marzo de 2008, la Campaña se dio por finalizada con la conferencia de clausura celebrada en Estrasburgo los días 10 y 11 de junio de 2008.

En sus discursos en dicha conferencia<sup>7</sup>, Hilary Fisher, como presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica (EG-TFV), y Dubravka Šimonović, como su vicepresidenta, realizaron una valoración de la campaña y perfilaron una serie de propuestas para la acción futura por parte del Consejo de Europa y sus Estados miembros para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres.

Por un lado incidieron en que lo fundamental era cómo lograr un cambio sostenible a largo plazo y poner el foco más allá de la campaña contra la violencia doméstica para incluir otras formas de violencia que reflejan de una manera global la experiencia de las mujeres.

Por otra parte, se puso el acento en las tres recomendaciones de conjunto del Informe Final de Actividad: la elaboración de un convenio europeo de derechos humanos para prevenir y combatir la violencia contra la mujer; el nombramiento de una relatora o relator especial sobre la violencia contra la mujer; y la creación de un observatorio de la violencia contra las mujeres. Todas las recomendaciones del grupo de trabajo están basadas en el reconocimiento de: la violencia contra las mujeres es una violencia basada en el género; la violencia contra las mujeres es uno de los obstáculos principales al logro de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres; la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos.

Para afrontar los retos de la lucha contra la violencia sobre las mujeres en el futuro, se identificaron una serie de elementos clave que, según los po-

---

<sup>7</sup> *Proceedings, Closing conference Council of Europe Campaign to Combat Violence against Women, including Domestic Violence (Strasbourg, 10-11 June 2008)*, Council of Europe, Strasbourg, EG-VAW-CONF(2008)I.

nentes, sustentan enfoques eficaces para combatir la violencia, que están interconectados y de los cuales deberían manar todas las acciones de los Gobiernos:

- Es esencial, para la erradicación de la violencia contra la mujer, comenzar con una posición que reconozca que esta violencia está basada en el género, que es el resultado de un serio desequilibrio de poder entre mujeres y hombres y que es un obstáculo para conseguir la igualdad de género. Además, constituye una violación de los derechos humanos y los Estados tienen la obligación de ejercer la diligencia debida para prevenir, investigar y castigar todos los actos de violencia, sean estos perpetrados por el Estado o por personas privadas, y dar protección a las víctimas.
- Para que los esfuerzos para combatir todas las formas de violencia contra las mujeres tengan éxito, deben ser apoyados por la voluntad política al más alto nivel y asegurar que se asignan los suficientes recursos financieros y de otro tipo para proteger a las mujeres y asegurar la dotación de servicios asistenciales. La voluntad política al máximo nivel es necesaria también para asegurar que los Gobiernos jueguen un papel activo para enfrentarse a la violencia contra las mujeres y cambiar las actitudes que la estigmatizan, la legitiman y ayudan a perpetuarla.
- Es prioritario adquirir un enfoque integral, a largo plazo, holístico, multidisciplinar y coordinado entre todos los sectores, para combatir la violencia contra las mujeres, que reconozca el importante papel y experiencia que las asociaciones de mujeres tienen en la prestación de servicios. Una herramienta idónea para asegurar que se use semejante estrategia es un plan nacional de acción con un planteamiento integral para afrontar todas las formas de violencia contra las mujeres, que abarque legislación, políticas prácticas, sensibilización, formación y recogida de datos, con un organismo coordinador para evaluar su ejecución. Sin embargo, en el momento presente, los planes de acción nacionales aún no contemplan todas las formas de violencia contra las mujeres de manera integral, ni tienen recursos suficientes, financieros o de otro tipo, para asegurar su efectivo cumplimiento.
- Un prerequisite para una acción eficaz es el establecimiento de medidas *in situ*. No importa lo buena que sea una ley o una política si no se puede ejecutar porque, por ejemplo, los policías, los jueces u otros profesionales no están formados de manera apropiada o no se hayan

proporcionado fondos suficientes. La falta de aplicación de las leyes ha llevado a una amplia impunidad para los agresores extendida a lo largo de los Estados miembros del Consejo de Europa. Esto detrae a muchas mujeres de denunciar casos de violencia y muestra claramente que los Estados miembros están violando el derecho de las mujeres a la protección y la asistencia. Es necesario hacer un seguimiento del cumplimiento y recoger datos para evaluar lo bien que funcionan las leyes, las políticas y las prácticas.

Sin lugar a dudas, el reto más importante que se marca para el futuro el Consejo de Europa en su lucha contra la violencia de género es la elaboración de un convenio internacional, de un instrumento legal integral sobre los derechos humanos que sea vinculante, y que haga a los Estados miembros del Consejo de Europa directamente responsables de la protección de las mujeres contra la violencia. Tanto la Organización de Estados Americanos como la Unión Africana ya han adoptado convenios legalmente vinculantes para sus miembros contra todas las formas de violencia contra las mujeres.

El Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica considera que la *Recomendación Rec (2002) 5* constituye una buena base para el convenio y que el Consejo de Europa tiene una oportunidad única para jugar un papel líder en la protección de los derechos humanos de las mujeres mediante el uso de una estrategia integral similar a la que han tomado la OEA y la UA, que suponga la adopción del primer tratado europeo de derechos humanos para la prevención y la lucha contra la violencia sobre las mujeres.

Como se reconoce en el propio Informe Final de Actividad del grupo de trabajo, queda mucho por hacer para erradicar la violencia de género, y hay que perseverar en la lucha para conseguir un éxito mantenido en el tiempo. De ahí la importancia de la labor de organismos internacionales como el Consejo de Europa, que ha mostrado una voluntad política considerable a la largo de la *Campaña para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica (2006-2008)* y quiere seguir haciéndolo en el futuro.

**Miguel Lorente Acosta**

*Delegado del Gobierno para la Violencia de Género*

# **INFORME FINAL DE ACTIVIDAD**

## **GRUPO DE TRABAJO DEL CONSEJO DE EUROPA PARA COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, INCLUIDA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA (EG-TFV)**

**División de Igualdad de Género y Tráfico de Seres Humanos**  
Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos  
*Estrasburgo, septiembre de 2008*

División de Igualdad de Género y Tráfico de Seres Humanos  
Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos  
Consejo de Europa  
F-67075 Strasbourg Cedex  
© Consejo de Europa, 2008  
Impreso en el Consejo de Europa

El Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica (EG-TFV) se creó tras la decisión adoptada en la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa, celebrada en Varsovia los días 16 y 17 de mayo de 2005. El plan de acción adoptado en dicha cumbre define las acciones que debe emprender el Consejo de Europa y contempla actividades para combatir la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica. En la sección II.4 del Plan se estipula:

«El Consejo de Europa adoptará medidas para combatir la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica. Creará un grupo de trabajo para evaluar su desarrollo a nivel nacional y establecerá instrumentos para cuantificar su evolución a nivel paneuropeo con el fin de redactar propuestas de acción. Se preparará y llevará a cabo una campaña paneuropea para combatir la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, en colaboración con otros actores europeos y nacionales, incluidas las ONG.»

En consecuencia, el Secretario General del Consejo de Europa designó para el grupo de trabajo a ocho expertos internacionales en el ámbito de la prevención y lucha contra la violencia sobre la mujer. El Comité Directivo para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (CDEG) propuso a seis miembros para el grupo de trabajo, mientras que la Asamblea Parlamentaria y el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa propusieron uno cada uno. Las designaciones se hicieron tras consultar con el Coordinador Temático sobre Igualdad entre Hombres y Mujeres (TC-EG) del Comité de Ministros y el Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa.

El grupo de trabajo estaba compuesto por: doña Ayşe Feride Acar (Turquía), doña Dagmara Baraniewska (Polonia), doña Helena Ewalds (Finlan-



dia), doña Hilary Fisher (Reino Unido) —vicepresidenta hasta abril de 2007 y presidenta desde abril de 2007—, don Chris Green (Reino Unido), don Manuel Lisboa (Portugal), doña Rosa Logar (Austria) y doña Dubravka Šimonović (Croacia) —presidenta hasta abril de 2007 y vicepresidenta desde mayo de 2007—.

Según estableció el Comité de Ministros en relación con el seguimiento del plan de acción adoptado en la Tercera Cumbre del Consejo de Europa, el grupo de trabajo tenía las siguientes funciones:

- evaluar la eficacia de las medidas adoptadas a nivel nacional e internacional para prevenir y combatir la violencia contra la mujer;
- realizar propuestas para revisar estas medidas o adoptar otras nuevas;
- desarrollar un método que ayudase a los Estados miembros a adoptar políticas prácticas para combatir la violencia contra la mujer;
- evaluar los resultados del marco de seguimiento basándose en los indicadores preparados por el CDEG en 2004, cuyo objetivo era evaluar la aplicación de la *Recomendación Rec (2002) 5* sobre la protección de la mujer contra la violencia;
- identificar posibles papeles adicionales de los hombres en el contexto de la violencia doméstica, no sólo como agresores, sino como víctimas de la violencia doméstica, así como su papel tanto en la prevención como en la protección de las víctimas de violencia doméstica;
- preparar un programa para la campaña del Consejo de Europa e identificar los principales temas que debían destacarse durante la misma, así como las actividades que debían realizarse en el transcurso de la campaña;

El grupo de trabajo celebró su primera reunión en Estrasburgo del 21 al 23 de febrero de 2005. En ella identificó como primera prioridad la elaboración de un programa para la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*. Este programa se terminó en la segunda reunión, celebrada del 25 al 27 de abril de 2006, y fue aprobada por el Comité de Ministros en su 969ª reunión, el 21 de junio de 2006. A continuación se lanzó la *Campaña para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica (2006-2008)* en una conferencia de alto nivel celebrada a tal efecto en Madrid el 27 de noviem-

bre de 2006. La campaña terminó en la conferencia de clausura celebrada en Estrasburgo los días 10 y 11 de junio de 2008.

Este informe es el resultado del trabajo realizado por el grupo de trabajo durante sus siete reuniones y las consultas en línea de sus miembros sobre las medidas y acciones realizadas por los Estados miembros del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica.

Los miembros del grupo de trabajo participaron en los seis seminarios sobre distintos aspectos de la violencia contra la mujer y las dos reuniones de los funcionarios de enlace organizadas por el Consejo de Europa como parte de la campaña. En el informe se incluye información de estos seminarios.

El objetivo del grupo de trabajo consistía en identificar medidas que hubieran resultado eficaces a nivel nacional e internacional en la prevención y lucha contra la violencia sobre la mujer, incluida la violencia doméstica, y hacer recomendaciones sobre su uso en los Estados miembros del Consejo de Europa en general. Con este fin, ha revisado nuevas políticas y prácticas en este ámbito y ha identificado medidas tomadas en varios Estados miembros en cuanto a legislación, servicios de apoyo y recogida de datos, para distinguir las tendencias generales en la prevención y lucha contra la violencia sobre la mujer. El grupo de trabajo hace recomendaciones en todos estos campos e identifica áreas prioritarias para acciones futuras por parte de todos los Estados miembros, así como del Consejo de Europa. Además, ha tomado en cuenta el trabajo previo del Consejo de Europa incluyendo la participación de los hombres en la lucha contra la violencia sobre la mujer y ha contemplado los distintos papeles de los hombres en este ámbito.



# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	23
1.1. Violencia contra la mujer: definición y alcance del problema...	23
1.2. La violencia contra la mujer como violación de los derechos humanos .....	26
1.3. Enfoque integral para prevenir y combatir la violencia contra la mujer .....	28
1.4. Ámbito del informe .....	31
<b>2. CAMPAÑA DEL CONSEJO DE EUROPA PARA COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, INCLUIDA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA</b> .....	35
2.1. Panorama de las actividades realizadas por los distintos actores/colaboradores implicados en la realización de la campaña ....	38
2.2. Evaluación de la campaña del Consejo de Europa .....	52
2.2.1. Resultados de la campaña a nivel internacional.....	52
2.2.2. Resultados de la campaña a nivel nacional.....	55
<b>3. PANORAMA Y EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS PARA PREVENIR Y COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL</b> .....	61
3.1. Medidas internacionales para prevenir y combatir la violencia contra la mujer .....	61
3.1.1. Consejo de Europa .....	62
3.1.2. Unión Europea .....	71
3.1.3. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.....	77

3.1.4. Naciones Unidas .....	80
3.1.5. Organización de los Estados Americanos.....	94
3.1.6. Unión Africana.....	97
3.1.7. Conclusión .....	100
3.2. Medidas nacionales para prevenir y combatir la violencia contra la mujer .....	101
3.2.1. Medidas jurídicas .....	103
3.2.1.1. Enfoques jurídicos integrales: vinculación de distintos ámbitos del derecho.....	105
3.2.1.2. Órdenes de protección en derecho civil y medidas policiales para proteger a las víctimas ..	108
3.2.1.3. Derecho penal.....	116
3.2.1.4. Derecho penal procesal .....	123
3.2.1.5. Marco de seguimiento del Consejo de Europa para la <i>Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia: resultados y evaluaciones respecto a la legislación...</i>	127
3.2.2. Medidas para apoyar y proteger a las víctimas .....	129
3.2.2.1. Objetivos básicos de la prestación de servicios y principios de buenas prácticas .....	130
3.2.2.2. Servicios básicos de apoyo a las mujeres víctimas de violencia.....	136
3.2.2.3. El papel de los servicios generales en la prevención y lucha contra la violencia sobre la mujer ...	151
3.2.2.4. El papel de la Policía en la protección de las víctimas y la prevención de la violencia .....	159
3.2.2.5. Marco de seguimiento del Consejo de Europa de la <i>Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia: resultados y evaluaciones respecto a los servicios de apoyo .....</i>	160
3.2.3. Recogida de datos e investigación .....	161
3.2.3.1. La recogida de datos y la investigación como requisitos previos para el diseño de políticas y la toma de decisiones políticas .....	161

3.2.3.2.	Definiciones y conceptos operativos.....	164
3.2.3.3.	Tipos de recogida de datos.....	164
3.2.3.4.	Marco de seguimiento del Consejo de Europa para la <i>Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia: resultados y evaluaciones respecto a la recogida de datos</i> .....	173
3.2.4.	Sensibilización, educación y formación .....	174
3.2.4.1.	Sensibilización de la población .....	175
3.2.4.2.	Educación .....	181
3.2.4.3.	Formación profesional y formación continua ..	183
3.2.4.4.	Marco de seguimiento del Consejo de Europa de la <i>Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia: resultados y evaluaciones respecto a la sensibilización, la educación y la formación</i> .....	187
3.2.5.	Conclusión y evaluación del marco de seguimiento empleado para controlar la implementación de la <i>Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia</i> del Consejo de Europa.....	188
<b>4.</b>	<b>EL PAPEL DE LOS HOMBRES EN EL CONTEXTO DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER</b> .....	<b>193</b>
4.1.	Trabajo con hombres para prevenir la violencia contra la mujer .....	193
4.2.	Hacia el cambio: programas para agresores .....	195
4.3.	La violencia contra los hombres y el papel de los hombres en la lucha contra la cultura de la violencia .....	198
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>201</b>
5.1.	Introducción.....	201
5.2.	Recomendaciones a nivel internacional para prevenir y combatir la violencia contra la mujer.....	203

5.2.1. Un convenio europeo de derechos humanos para prevenir y combatir la violencia contra la mujer .....	203
5.2.2. Relatora o Relator Especial sobre la violencia contra la mujer .....	208
5.2.3. Observatorio de la violencia contra la mujer - Observatorio del «feminicidio» .....	208
5.3. Recomendaciones a nivel nacional para prevenir y combatir la violencia contra la mujer .....	209
5.3.1. Necesidad de un enfoque integral para prevenir y combatir la violencia contra la mujer.....	209
5.3.2. Necesidad de recursos suficientes para prevenir y combatir la violencia contra la mujer.....	212
5.3.3. Medidas jurídicas .....	212
5.3.4. Asistencia y protección de las víctimas.....	215
5.3.5. Recogida de datos .....	217
5.3.6. Sensibilización, educación y formación .....	218
5.3.7. El papel de los hombres.....	219
<b>ANEXO I: RECOMENDACIÓN REC (2002) 5 DEL COMITÉ DE MINISTROS SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS MUJERES CONTRA LA VIOLENCIA .....</b>	<b>221</b>
<b>ANEXO II: PROGRAMA DE LA CAMPAÑA DEL CONSEJO DE EUROPA PARA COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, INCLUIDA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA.....</b>	<b>239</b>

# 1 INTRODUCCIÓN

## 1.1. VIOLENCIA CONTRA LA MUJER: DEFINICIÓN Y ALCANCE DEL PROBLEMA

Mujeres de todas las edades siguen estando sometidas a muy diversas formas de violencia a manos de hombres. En todos los Estados miembros del Consejo de Europa, los familiares, compañeros de trabajo e incluso los desconocidos emplean la violencia para mantener el dominio masculino sobre las mujeres. A pesar de una atención pública cada vez mayor y de las promesas gubernamentales de erradicar esta lacra secular, la violencia contra la mujer sigue siendo generalizada en Europa.

La violencia contra la mujer es el resultado de un desequilibrio de poder entre mujeres y hombres. No se trata de malos tratos sufridos a nivel individual, sino que debe entenderse como una forma de imponer la subordinación de las mujeres. A lo largo de la historia, las relaciones de poder entre mujeres y hombres han sido desiguales, lo que ha dado como resultado el dominio masculino sobre las mujeres y una discriminación estructural generalizada contra ellas. En diversa medida, las normas culturales y sexuales patriarcales, las divisiones discriminatorias del poder y del trabajo y la dependencia económica de las mujeres siguen existiendo en la sociedad actual, tanto dentro como fuera de Europa. Pero la violencia contra la mujer no sólo es el resultado de estos factores, sino que también los refuerza.

Hay en Europa mujeres que son abofeteadas, pateadas, golpeadas, encerradas, acosadas sexual y psicológicamente, mutiladas genitalmente, obligadas a prostituirse y asesinadas por hombres de su entorno social inmediato pero también por funcionarios del Estado. De niñas, sufren abusos sexuales en la familia o en las escuelas, discriminación en sus opciones de escolarización o formación profesional, la mutilación de sus genitales o el matrimonio en contra de su voluntad. Cuando son adultas, sufren maltrato económico y psicológico y abusos sexuales por parte de sus parejas y son acosadas o violadas por sus ex parejas o por desconocidos. Cuando son ancianas, vuelven a sufrir maltrato económico y psicológico y abusos sexuales por parte de familiares o de los empleados de las residencias de ancianos, y se les priva de tomar sus propias decisiones.



Las distintas manifestaciones de la violencia contra la mujer existen en todos los niveles de la sociedad y en todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Si bien es cierto que algunos factores, como el origen étnico, la religión, la posición económica, la clase, la orientación sexual y la discapacidad, determinan las diversas formas de violencia sufridas, la violencia contra la mujer no se limita a ninguna cultura, país ni religión en concreto. Es su carácter universal lo que la convierte en una forma endémica de discriminación contra las mujeres.

Una visión de conjunto de los estudios de prevalencia sobre violencia de género realizados en Europa sugiere que, en todos los países, entre una cuarta y una quinta parte de todas las mujeres ha sufrido violencia física al menos una vez en su vida adulta y que más de una décima parte ha sufrido violencia sexual mediante el uso de la fuerza física. Las cifras para todas las formas de violencia, incluido el acoso, se elevan hasta el 45 %. En torno al 12-15 % de todas las mujeres han tenido una relación de maltrato doméstico después de los 16 años y muchas más siguen sufriendo violencia física y sexual después de separarse de su agresor.<sup>8</sup>

Además de las traumatizantes consecuencias físicas y psicológicas que tiene para las víctimas, la violencia contra la mujer afecta directamente a la sociedad económica y socialmente. Los análisis sobre los costes de la violencia contra la mujer revelan que esta reduce la capacidad de las víctimas para contribuir de forma productiva a la familia, la economía y la vida pública y agota los recursos de los servicios sociales, el sistema judicial, los centros de atención sanitaria y los empresarios. Desde una perspectiva más amplia, la violencia contra la mujer reduce los logros académicos, la movilidad y el potencial generales de una parte significativa de la población y afecta a todas las personas implicadas: víctimas, hijos que son testigos de la violencia y agresores. Los costes de la violencia se sienten en una amplia variedad de ámbitos y sectores, ya sea de forma directa o indirecta. Si bien en ocasiones resultan difíciles de evaluar, los primeros estudios en este ámbito indican que son muy elevados.<sup>9</sup>

El Consejo de Europa, en su *Recomendación Rec (2002) 5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de la mujer contra*

---

<sup>8</sup> *Stocktaking study on the measures and actions taken in Council of Europe member States to combat violence against women*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2006, CDEG (2006) 3, p. 8.

*la violencia*, definió la violencia contra la mujer de forma que incluyera toda forma de violencia por razón de género, tanto si era cometida por familiares, por desconocidos de su ámbito social, por funcionarios o en un conflicto armado. Incluye, entre otras formas, la violencia en el ámbito familiar o doméstico, la violación por parte del cónyuge o pareja, la mutilación genital femenina, los matrimonios forzados y otras prácticas tradicionales dañinas para las mujeres, pero también la trata de mujeres para la explotación sexual y la violación de sus derechos humanos durante los conflictos armados. Conforme a esta definición, la violencia contra la mujer debe entenderse como «todo acto de violencia por razón de género que cause o pueda causar daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, incluidas las amenazas de realizar tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto en la vida pública como en la privada».<sup>10</sup>

Este informe se centra en la violencia contra la mujer que se produce en el seno de la familia y en ciertas formas de violencia contra la mujer cometidas en la sociedad en general, en línea con el mandato del grupo de trabajo.<sup>11</sup> Entre los asuntos tratados se incluyen la violencia doméstica, la violencia sexual y la violación, los crímenes de honor, el matrimonio forzado y la mutilación genital femenina, que se incluyen en la definición de violencia contra la mujer recogida en la *Recomendación Rec (2002) 5*.<sup>12</sup>

La acción para combatir la trata de mujeres y niñas forma parte del vasto trabajo del Consejo de Europa para combatir la trata de seres humanos, que ha dado como resultado la adopción y entrada en vigor del *Convenio sobre*

---

<sup>9</sup> Ídem, p. 8.

<sup>10</sup> Extracto de la definición de violencia contra la mujer recogida en la *Recomendación Rec (2002) 5* del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la protección de la mujer contra la violencia, adoptada por el Comité de Ministros el 30 de abril de 2002, anexo, párr. 1; en adelante «*Recomendación Rec (2002) 5*».

<sup>11</sup> Sin embargo, no incluye la violencia contra la mujer en el lugar de trabajo.

<sup>12</sup> Véase *Recomendación Rec (2002) 5*, anexo, párrs. 1 a y 1 b:

«[La definición de violencia contra la mujer] incluye, entre otras, las siguientes formas:

- a. La violencia que se produce en el ámbito familiar o doméstico, incluyendo, entre otras, la agresión física y mental, el maltrato emocional y psicológico, la violación y los abusos sexuales, el incesto, la violación por parte del cónyuge, la pareja ocasional o habitual o personas con quienes se convive, los crímenes cometidos en nombre del honor, la mutilación genital y sexual femenina y otras prácticas tradicionales dañinas para la mujer, como los matrimonios forzados.
- b. La violencia cometida en la sociedad en general, incluidas, entre otras formas, la violación, los abusos sexuales, el acoso sexual [...]

*la Lucha contra la Trata de Seres Humanos* y queda fuera de las funciones del grupo de trabajo.

## **1.2. LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER COMO VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

La violencia contra la mujer ejercida por hombres de forma individual lleva mucho tiempo considerándose un asunto privado. El derecho internacional de los derechos humanos se concibió inicialmente para proteger a las personas del abuso de poder por parte del Estado, no para proteger a las mujeres de la violencia ejercida por hombres de forma individual.

Un fuerte movimiento de las mujeres y la crítica feminista a la normativa existente sobre derechos humanos dio lugar a la adopción de normas y tratados internacionales específicos para las preocupaciones de las mujeres que, centrándose en la eliminación de la discriminación por razón de género, establecían garantías para la igualdad entre sexos tanto en la vida pública como en la privada. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>13</sup> supuso un hito en el cambio de discurso sobre los derechos humanos, ya que no sólo exige a los Estados participantes que garanticen la igualdad entre mujeres y hombres en todos los aspectos de la vida política, sino que incluye la obligación de transformar las normas culturales, morales y sociales que sustentan las actitudes patriarcales y los estereotipos de género.

Inicialmente no se consideró que la violencia contra la mujer entrara dentro de las competencias de la CEDAW. Sin embargo, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (el órgano encargado de supervisar la aplicación del acuerdo) estableció que la discriminación prohibida por la CEDAW incluía la violencia de género, en el sentido de violencia dirigida contra una mujer por el hecho de ser mujer o que afecta a las mujeres de forma desproporcionada. Este Comité determinó por tanto que la violencia de género podría infringir ciertas disposiciones de la conven-

---

<sup>13</sup> *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* de las Naciones Unidas, adoptada y abierta a la firma por la Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979 de la Asamblea General, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981; en adelante, «CEDAW».

ción, incluso si no se mencionaba en ellas de forma específica la violencia contra la mujer. Y lo que es más importante: estableció que los Estados podrían ser responsables de los actos privados si no actuaban con la diligencia debida para prevenir las violaciones de derechos o investigar o castigar los actos de violencia, así como de indemnizar a las víctimas. Aunque el concepto de diligencia debida no era nuevo, su aplicación a la violencia contra la mujer sí lo era. Gracias a su aparición desde 1993 en numerosos instrumentos jurídicamente vinculantes y en textos no vinculantes de carácter regional e internacional, este concepto ya es aceptado internacionalmente. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, ha explicado en mayor detalle la norma de la diligencia debida para proporcionar a los Gobiernos orientación sobre lo que esta implica en relación con la prevención y la lucha contra la violencia sobre la mujer. Además, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ha recalcado que la violencia doméstica (ejercida por la pareja) contra las mujeres y la mutilación genital femenina, aunque tengan lugar en el ámbito privado, equivalen a la tortura si los Estados no actúan con la diligencia debida.<sup>14</sup>

El reconocimiento de la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos supone la piedra angular sobre la que se asienta el enfoque del Consejo de Europa para combatir esta lacra. La *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia* obliga a los Estados a ejercer la diligencia debida para prevenir, investigar y castigar todo acto de violencia, ya sea cometido por el Estado o por personas, y a proporcionar protección a las víctimas. La *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, animó a los Estados miembros a reconocer la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos a la que debe responderse en consecuencia. Los asuntos tratados en este informe se basan por tanto en el reconocimiento de que la violencia contra la mujer puede constituir una violación de los derechos humanos si los Estados no toman todas las medidas razonables para prevenir, investigar y castigar todas las formas de violencia contra la mujer.

La consideración de la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos ha hecho que el asunto reciba mucha más atención, a nivel nacional e internacional, de la que hubiera recibido en caso contrario.

---

<sup>14</sup> Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak (2008): *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, A/HRC/7/13.

Ha pasado al centro de la atención pública y cada vez más se la considera como la lacra que es. El reto actual, no obstante, es prevenir la violencia contra la mujer, asegurarse de que se investiguen y se interpongan acciones judiciales por todos los casos de violencia y que las mujeres estén suficientemente protegidas frente a todos los actos de violencia de género.

### **1.3. ENFOQUE INTEGRAL PARA PREVENIR Y COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER**

Los estudios académicos, las opiniones de los médicos y los ejemplos de buenas prácticas analizados para este informe revelaron que para tratar el asunto adecuadamente es fundamental aplicar un enfoque integral de prevención y lucha contra toda forma de violencia sobre la mujer. Intentar resolver la violencia contra la mujer únicamente a través del sistema judicial penal, sin cambios legislativos sustanciales, dará tan pocos resultados como la inversión en la infraestructura de apoyo.

Prevenir la violencia contra la mujer, procesar y castigar a los agresores, indemnizar a las víctimas por el dolor y la angustia sufridos y protegerlas de sufrir más daño forman parte de cualquier estrategia para combatir la violencia contra la mujer. Esto significa que los Estados miembros necesitan adoptar una amplia variedad de medidas en muy diversos ámbitos como parte de una estrategia integral, coordinada, multisectorial y a largo plazo para combatir todas las formas de violencia contra la mujer. Es fundamental que el centro de tales medidas sean las necesidades de las mujeres y el respeto de sus elecciones. El objetivo de un enfoque integral para combatir la violencia contra la mujer debe ser un sistema de intervención eficaz y coordinado centrado en las necesidades de las víctimas.

Dicha estrategia debe abarcar medidas dirigidas a proteger a las mujeres frente a más malos tratos, servicios que ofrezcan orientación, ayuda psicológica y una ayuda integral, así como recursos jurídicos eficaces, tanto penales como civiles, para todas las formas de violencia contra la mujer. Estas medidas son indispensables y deben estar disponibles de forma inmediata para todas las mujeres víctimas de violencia. Una y otra vez, los fallos de coordinación o las lagunas en las medidas de protección y seguridad han impedido proteger a las mujeres. Son situaciones que podrían haberse evitado y de las que debemos sacar conclusiones.

La importante función que las ONG de ayuda a las mujeres desempeñan para sensibilizar, provocar el cambio social y proporcionar servicios a las mujeres víctimas de violencia de género debe ser reconocida en todo intento por establecer una política integral. Debe establecerse una colaboración activa entre los organismos oficiales y las ONG. En muchos Estados miembros del Consejo de Europa, las ONG de ayuda a las mujeres llevan mucho tiempo proporcionando servicios de apoyo de mujer a mujer y abogando con éxito por el cambio. Es fundamental aprovechar su amplia experiencia implicándolas en el desarrollo de las estrategias y los procesos de toma de decisiones siempre que sea posible, así como proporcionando un marco jurídico y económico que garantice su independencia y la continuidad de sus servicios.

Las raíces de la violencia de género y las actitudes y comportamientos predominantes deben tratarse y atajarse a través de la educación, la sensibilización y la formación. Sin cambios significativos en las actitudes culturales, sociales y morales de la sociedad, los hombres seguirán recurriendo a la violencia para controlar a las mujeres. Al mismo tiempo, el sistema judicial, tanto penal como civil, debe dar cabida a medidas eficaces que proporcionen una protección real frente a los actos de violencia contra la mujer y el enjuiciamiento criminal por dichos actos. Debe infundirse en las mujeres que sufren malos tratos el sentimiento de confianza en el sistema judicial, y se les deberá proporcionar información sobre sus derechos para que puedan buscar ayuda. Esto sólo puede lograrse a través de una importante reforma del sistema y de la formación de los profesionales que lo forman. Las medidas jurídicas deben ir acompañadas de servicios especializados que den a las víctimas instrumentos para actuar y las ayuden a tomar decisiones de forma autónoma. Dichos servicios deben contar con el personal, los equipos, la formación y la accesibilidad suficientes, lo que significa que deben contar también con los fondos suficientes. Además, es necesario hacer respetar los derechos sociales y económicos de la mujer, incluidos el derecho al trabajo, a la ayuda económica, a una vivienda asequible y, en el caso de mujeres inmigrantes o refugiadas, el derecho a un permiso de residencia independiente que les permita vivir sin depender de sus esposos o familias.

Este enfoque integral no puede garantizarse a menos que se hayan comprendido y analizado las características específicas de la violencia contra la mujer. La recogida de datos sobre todas las formas de violencia contra la mujer y el efecto de las distintas medidas para combatirlas es fundamental para las estrategias de información y el desarrollo de políticas.

Para que los esfuerzos por combatir la violencia contra la mujer tengan éxito, el conocimiento a fondo de las necesidades de las mujeres que sufren violencia de género debe ir acompañado de voluntad política al más alto nivel, y que esta se traduzca en una asignación de recursos que permita un enfoque holístico y multidisciplinar. Para ello es necesaria una financiación continuada a través de los presupuestos nacionales de los Estados; no basta con un fondo especial. Los presupuestos nacionales deben evaluarse desde el punto de vista del género, ya que afectan de forma diferente a hombres y mujeres: son un reflejo de sus diferencias de posición social y económica. El desarrollo de herramientas para elaborar presupuestos sensibles al género es fundamental para que los Estados puedan medir la rentabilidad de su trabajo e identificar cómo y hasta qué punto se están asignando los recursos para atajar la violencia contra la mujer. Para garantizar que los Estados se hacen cargo de sus responsabilidades de diligencia debida, toda financiación descentralizada a las autoridades locales y regionales debe someterse a una inspección y unos informes exhaustivos.<sup>15</sup>

Una herramienta eficaz para garantizar el desarrollo de una estrategia y una política integrales y coordinadas puede ser un plan de acción nacional que incluya las acciones que deben realizarse en distintos ámbitos para combatir la violencia contra la mujer, siempre y cuando se aplique de forma eficaz y con los recursos necesarios. Si bien se han implantado políticas eficaces e innovadoras en los Estados miembros en los que no existe un plan de acción nacional, la ausencia de un plan integral de este tipo suele reflejar la falta de una política eficaz y coordinada respecto a la violencia contra la mujer. La mayoría de los Estados miembros aún no tienen una política integral y coordinada para tratar las distintas formas de violencia contra la mujer. La existencia y la aplicación efectiva de dicha política son, no obstante, un asunto primordial y una forma de adoptar políticas prácticas para combatir la violencia contra la mujer. Todos los Estados miembros deberían introducir una política de estas características.

Los planes de acción nacionales deberían incluir una amplia variedad de medidas para combatir de manera eficaz la violencia contra la mujer. Por ejemplo, un plan de acción nacional básico debería, como mínimo:

- tratar toda forma de violencia contra la mujer;

---

<sup>15</sup> *Protecting women against violence: Analytical Study of the Results of the Second Round of Monitoring the Implementation of Recommendation Rec (2002) 5*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2008, CDEG (2008) 2rev, p. 7.

- incluir objetivos concretos e indicadores para el logro de dichos objetivos;
- especificar las medidas y acciones integrales necesarias para lograr los objetivos especificados;
- identificar a los organismos responsables de la coordinación y de la aplicación del plan de acción nacional;
- implicar a las ONG, especialmente aquéllas con experiencia en la ayuda a las mujeres, en la elaboración y aplicación del plan de acción nacional;
- asignar los fondos suficientes para el apoyo y la protección eficaces de las víctimas y la aplicación del plan de acción nacional;
- incluir un plazo;
- ser aprobado por Gobierno y Parlamento, distribuirse a todas las instituciones competentes y estar a disposición del público;
- vigilarse, evaluarse y revisarse de forma regular.

## 1.4. ÁMBITO DEL INFORME

Durante dos años, el Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica siguió los avances nacionales e internacionales en la prevención y lucha contra la violencia sobre la mujer. El grupo de trabajo analizó muchas de las políticas y prácticas existentes y tomó nota de los cambios legislativos y de política producidos a nivel nacional durante la Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica. De conformidad con su mandato, este informe incluye información, evaluaciones y recomendaciones detalladas sobre las medidas para prevenir y combatir la violencia contra la mujer. Este informe se basa en la información facilitada por los Estados miembros en relación con el seguimiento de la aplicación de la *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia* del Consejo de Europa o recibida directamente de los Gobiernos como parte del proceso de información sobre el desarrollo de la campaña. También se basa en documentos e investigaciones académicas y en informes de ONG. Aunque se han tomado en cuenta muy diversas fuentes de información disponibles en idiomas oficiales del Consejo de Europa, las me-



didadas evaluadas y los ejemplos incluidos en el informe no pretenden ser exhaustivos. Al intentar ilustrar las distintas medidas que han tomado los Estados miembros para tratar la violencia contra la mujer, los ejemplos no reflejan todos los casos de buenas o innovadoras prácticas empleadas actualmente, ni se detallan todos los Estados miembros que puedan estar aplicando una práctica en concreto, sino que reflejan tendencias en el desarrollo legislativo y de política producido a nivel nacional para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y se han elegido en función de su nivel de aplicabilidad, su interés y la disponibilidad de la información en uno de los idiomas oficiales del Consejo de Europa.

El Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica fue consciente durante su trabajo de la gran abundancia de investigación, legislación y otras medidas relativas a la violencia doméstica y a la violación/agresión sexual, lo que se tuvo en cuenta para el propósito de este informe. Dado que la campaña del Consejo de Europa se centraba principalmente en la violencia doméstica, apareció aún más información sobre las medidas y acciones nacionales en este ámbito, lo que dio lugar a un análisis más detallado de las medidas tomadas para combatir la violencia doméstica en comparación con las destinadas a combatir otras formas de violencia. No obstante, esto no implica que no se consideraran importantes las demás manifestaciones de violencia contra la mujer, sino que pone de manifiesto la necesidad de mejorar el conocimiento de otras formas de violencia contra la mujer y de emprender más investigaciones cualitativas y cuantitativas en estas áreas. Del mismo modo, no restringe el alcance de las recomendaciones que el grupo de trabajo dirige al Consejo de Europa y a sus Estados miembros.

El informe empieza en el capítulo 2 con un panorama de las distintas actividades realizadas en el marco de la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*.

La primera parte del capítulo 3 sienta las bases del informe. En ella se explican las distintas obligaciones jurídicas suscritas por los Estados miembros del Consejo de Europa para combatir la violencia contra la mujer y se exponen los compromisos jurídicamente vinculantes introducidos por otras organizaciones internacionales en este ámbito.

La segunda parte del capítulo trata sobre las medidas nacionales para prevenir y combatir la violencia contra la mujer desde el punto de vista de la legislación, los servicios de apoyo a las víctimas, la recogida de datos y la

sensibilización, educación y formación. En ella se presentan algunas tendencias legislativas y de política y se destacan algunos ejemplos especialmente interesantes.

El capítulo 4 describe los papeles que pueden desempeñar los hombres en la protección de las mujeres contra la violencia y expone algunas estrategias para incluir a los hombres en los esfuerzos por prevenir y combatir esa violencia.

El capítulo 5 incluye una serie de recomendaciones para que el Consejo de Europa y sus Estados miembros emprendan acciones en las áreas de la legislación, los servicios de apoyo a las víctimas, la recogida de datos y la sensibilización, educación y formación. En él se detallan las medidas que deben adoptar los Estados miembros a nivel nacional para ser eficaces en la prevención y lucha contra la violencia sobre la mujer.



## **2** CAMPAÑA DEL CONSEJO DE EUROPA PARA COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, INCLUIDA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

La decisión de lanzar la *Campaña para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*<sup>16</sup> se remonta a la Tercera Cumbre del Consejo de Europa (Varsovia, 16-17 de mayo de 2005). Como confirmación de su compromiso con la erradicación de la violencia contra la mujer, los jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa decidieron en su plan de acción hacer frente al problema de la violencia contra la mujer con una campaña desarrollada en toda Europa, concebida por el Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica, que seguiría muy de cerca su desarrollo.

La campaña se lanzó en una conferencia de alto nivel celebrada en Madrid el 27 de noviembre de 2006. Esta conferencia, organizada por la División de Igualdad de Género y Tráfico de Seres Humanos en colaboración con las autoridades españolas, se organizó de tal manera que se garantizase la participación al más alto nivel de todos los Estados miembros del Consejo de Europa con el fin de conseguir la voluntad política para llevar a cabo la campaña al nivel más alto posible. Asistieron unas 400 personas procedentes de 41 Estados miembros del Consejo de Europa, entre ellas varias ministras y ministros responsables de las políticas de igualdad de género, el presidente del Gobierno español, el Secretario General del Consejo de Europa, el presidente del Comité de Ministros del Consejo de Europa y el presidente de la Asamblea Parlamentaria, así como el presidente de la Cámara del Congreso de Autoridades Locales y Regionales, el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa y la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias de las Naciones Unidas. También participaron en el acto representantes de Estados que son observadores en el Consejo de Europa, otras organizaciones gubernamentales internacionales y ONG.

---

<sup>16</sup> *Campaign Outline Paper*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2008, EG-VAW-FP (2008)2 rev.

En junio de 2006 el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó el programa<sup>17</sup> de la campaña elaborado por el grupo de trabajo. Este programa sirvió de hoja de ruta para la realización de la campaña y establecía sus objetivos, mensajes, grupos a los que se dirigía y actores principales. Conscientes de la importancia de implicar a responsables de diferentes niveles en el esfuerzo por combatir la violencia contra la mujer, se contempló en el programa la participación activa de todos los órganos del Consejo de Europa, así como de los responsables políticos a todos los niveles dentro de los Estados miembros.

Basándose en las acciones contempladas en la *Recomendación Rec (2002) 5 del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia*, y con el fin de garantizar la eficacia de la campaña, el grupo de trabajo decidió centrar la campaña en una de las principales formas de violencia: la violencia contra la mujer cometida en el ámbito familiar (violencia doméstica).

*A grandes rasgos, los objetivos de la campaña eran:*

- concienciar a los Estados miembros del Consejo de Europa de que la violencia contra la mujer es una violación de los derechos humanos y animar a todos los ciudadanos a hacerle frente;
- instar a los Estados a demostrar su voluntad política mediante la provisión de los recursos suficientes para obtener resultados concretos en la eliminación de la violencia contra la mujer;
- promover la aplicación de medidas eficaces para prevenir y combatir la violencia contra la mujer por medio de legislación y planes de acción nacionales para cumplir con la *Recomendación Rec (2002) 5*, así como comprobar de forma periódica los logros obtenidos.

*Los objetivos específicos de la campaña eran instar a los Estados miembros a avanzar de forma significativa en cuatro áreas:*

- medidas jurídicas y políticas;
- apoyo y protección de las víctimas;

---

<sup>17</sup> *Programa de la Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2006, EG-TFV (2006) 8 rev 5.

- recogida de datos;
- sensibilización.

*Los mensajes de la campaña eran los siguientes:*

- para combatir la violencia doméstica es necesaria una acción conjunta de los poderes públicos;
- la violencia doméstica es una violación de los derechos humanos;
- la violencia doméstica hiere gravemente a las mujeres y perjudica a toda la sociedad, incluidas las generaciones futuras;
- la participación activa de los hombres es necesaria para combatir la violencia contra la mujer.

*Duración de la campaña*

La campaña se preparó a principios de 2006, se lanzó en Madrid el 27 de noviembre de ese mismo año y terminó en una conferencia de clausura de alto nivel celebrada en Estrasburgo los días 10 y 11 de junio de 2008.

*Eslogan de la campaña*

El eslogan de la campaña del Consejo de Europa era: «Stop Domestic Violence Against Women». La versión francesa del eslogan fue: «Stop a la violence domestique faite aux femmes». Fue traducido al español como: «Stop a la violencia doméstica contra las mujeres».

Dentro del Consejo de Europa, la aplicación de la campaña corrió a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos (cuya División de Igualdad entre Hombres y Mujeres y Lucha contra el Tráfico de Seres Humanos realizó las labores de gestión y coordinación de la campaña), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa. La Dirección de Comunicación respaldó las actividades de la campaña con labores de información y prensa. A nivel nacional, fueron los Gobiernos nacionales y locales, así como los Parlamentos nacionales, los encargados de su aplicación. Las oficinas de información y las representaciones del Consejo de Europa han respaldado al Consejo de Europa y a los Estados miembros en la ejecución de la campaña. Todos ellos trabajaron en estrecha colaboración con ONG que actúan en este ámbito.

En el apartado siguiente se describe la variedad de actividades y medidas tomadas para llevar a cabo la campaña y se proporciona una evaluación inicial de los resultados.

## **2.1. PANORAMA DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LOS DISTINTOS ACTORES/COLABORADORES DE LA CAMPAÑA**

### ***Colaboradores***

Desde el lanzamiento de la campaña el 27 de noviembre de 2006 en una conferencia de alto nivel celebrada en Madrid, los numerosos actores partícipes de su aplicación han realizado diversas actividades y, de este modo, han convertido las palabras en hechos.

Se invitó a los Estados miembros del Consejo de Europa a designar un funcionario de alto nivel y un funcionario de enlace con el Consejo de Europa para todos los asuntos relacionados con la campaña, así como a iniciar y encabezar actividades a nivel nacional. El programa preveía que los Estados miembros realizaran campañas nacionales siguiendo el modelo de la iniciativa del Consejo de Europa, y se invitó especialmente a los funcionarios de alto nivel y a los funcionarios de enlace a poner en marcha dichas campañas. Durante la campaña, 46 Estados miembros designaron funcionarios de alto nivel o funcionarios de enlace.

Del mismo modo, se invitó a los Parlamentos nacionales a designar un parlamentario de contacto para garantizar la participación de todos los Parlamentos en la campaña, poner en marcha cambios legislativos y utilizar todos los mecanismos parlamentarios disponibles para impulsar los esfuerzos encaminados a erradicar la violencia contra la mujer. En total, 45 Parlamentos nacionales de Estados miembros designaron parlamentarios de contacto, a los que hay que sumar los tres Parlamentos con estatus de observadores en la Asamblea Parlamentaria, el Parlamento Europeo y el Consejo Nórdico.

El Consejo de Europa ha realizado sus propias actividades en forma de seminarios, conferencias y estudios en profundidad, por poner algunos ejemplos, para ampliar las base de conocimientos de los Estados miembros res-

pecto a los distintos enfoques existentes para combatir la violencia contra la mujer. Además, ha respaldado, a través de su Secretaría, las iniciativas desarrolladas por funcionarios de enlace y parlamentarios de contacto proporcionándoles material de la campaña para que fueran eficaces la comunicación, la campaña y la sensibilización.

Este apartado proporciona un panorama de las distintas actividades realizadas durante la campaña. A la vista de la gran variedad de actividades, esta perspectiva general no es exhaustiva, ya que no es posible detallar todas las actividades que se han realizado en todos los Estados miembros. Puede obtenerse información más detallada en el resumen de la campaña.<sup>18</sup>

## **Consejo de Europa**

### *Comunicación y material publicitario*

Para proporcionar información detallada sobre la campaña y sus diversas actividades a nivel intergubernamental, parlamentario, local y regional, se creó un sitio web específico para la campaña: [www.coe.int/stopviolence](http://www.coe.int/stopviolence).

Con el fin de garantizar un amplio alcance de la campaña, el Consejo de Europa desarrolló material publicitario (carteles, folletos, lazos blancos, pegatinas, postales, libretas, bolígrafos, calendarios y posavasos) con el eslogan de la campaña: *Stop a la violencia doméstica contra las mujeres*. También se creó un anuncio para televisión y otro para radio para anunciar la campaña. Las distintas entidades dentro del Consejo de Europa implicadas en los diferentes aspectos de la campaña participaron en la traducción del material a los idiomas nacionales y en darle la mayor divulgación posible. El cartel de la campaña se tradujo a 26 idiomas distintos y se mostró en más de la mitad de los Estados miembros del Consejo de Europa. En varios países se reprodujeron muchos de los otros materiales de la campaña. El anuncio de televisión, en el que se transmitía el mensaje de que, contrariamente a lo que suele pensarse, es en el hogar donde las mujeres son más vulnerables, se emitió en más de 26 Estados miembros, tanto en cadenas públicas como privadas, incluidas algunas de gran audiencia, como CNN y Euronews. Además, el anuncio para televisión se mostró como parte de la publicidad comercial durante el Carnaval de Venecia y la Berli-

---

<sup>18</sup> Véase nota 9.



nale (el festival de cine de Berlín), en febrero de 2008. En reconocimiento por la fuerza de su mensaje y su calidad artística, el anuncio recibió los siguientes galardones:

- primer premio en los *Deutschland Gold Award*, la sección alemana de los Integrated Television and Video Awards (ITVA), en 2007;
- primer premio en el *World Media Festival* en la categoría «Relaciones públicas: relaciones y valores humanos»;
- tercer premio en el *US International Film and Video Festival* de West Hollywood (California, EE. UU.) en la categoría «Relaciones políticas, gubernamentales y mundiales», premio a la excelencia creativa.

### *Seminarios y conferencias*

Para promover la base de conocimientos respecto a la evolución y las buenas prácticas actuales en la prevención y lucha contra la violencia sobre la mujer se organizaron cinco seminarios intergubernamentales regionales centrados en las cuatro áreas principales de la campaña.

*Seminario Regional sobre Medidas Jurídicas para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica, La Haya (Países Bajos), 21-22 de febrero de 2007.* El primer seminario regional, que se celebró en La Haya los días 21 y 22 de febrero de 2007, permitió a unos 40 representantes de Gobiernos y de ONG de Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Países Bajos, España y Reino Unido intercambiar información sobre la evolución legislativa actual a través de la presentación de medidas jurídicas innovadoras.

Los ponentes y expertos nacionales compartieron sus experiencias sobre temas como las órdenes de protección y de alejamiento, los tribunales especializados en violencia doméstica y los agravantes en la tipificación de la violencia doméstica. El debate se centró en las distintas formas que toman las órdenes de protección y alejamiento en los Estados miembros participantes, pero también en las ventajas que ofrecen los tribunales especializados en violencia doméstica. Además, se dedicó una parte importante del seminario a las formas de garantizar la correcta aplicación de los instrumentos jurídicos, un tema de gran importancia para que las medidas jurídicas surtan efecto.

*Seminario Regional sobre la Participación Activa de los Hombres en la Lucha contra la Violencia Doméstica, Zagreb (Croacia), 9-10 de mayo de 2007.* El segundo seminario regional, celebrado en Zagreb (Croacia) los días 9 y 10 de mayo de 2007, se dedicó a uno de los principales mensajes de la campaña: el tema de la participación activa de los hombres en la lucha contra la violencia doméstica. No se centró sólo en los hombres como agresores sino también en su papel como agentes activos del cambio, tanto en la prevención de la violencia en el ámbito familiar como en la protección de las víctimas que sufren esta violencia. Dado que la violencia contra la mujer está enraizada en la cultura patriarcal y en las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, encuentra apoyo en las tradiciones y actitudes discriminatorias, pero también en estereotipos de género en los que se refleja el dominio masculino.

Cerca de 70 representantes gubernamentales y de ONG procedentes de Austria, Croacia, España, Irlanda, Noruega, Países Bajos y Reino Unido, así como representantes de las Naciones Unidas, debatieron sobre la importancia de responsabilizar a los agresores masculinos de sus acciones, no sólo a través de sanciones penales sino también a través de ayuda psicológica destinada a provocar el cambio de comportamiento y evitar la reincidencia. Los participantes coincidieron en que los hombres podían y debían hacer mucho para combatir la violencia contra la mujer. Debido a que los hombres suponen la mayor parte de los autores de violencia doméstica, se encuentran en una situación inmejorable para combatirla. Pueden alzarse contra la violencia y animar a otros hombres a que hagan lo mismo. Los hombres podrían desempeñar un papel activo simplemente dando ejemplo de comportamiento no violento. Su papel como padres, curadores y tutores es fundamental. Los hombres pueden actuar como «agentes del cambio» e impulsar los papeles positivos que pueden desempeñar para derribar los estereotipos de género y las normas culturales discriminatorias.

*Seminario Regional sobre Recogida de Datos como Requisito Previo a las Políticas Eficaces de Lucha contra la Violencia sobre las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica, Lisboa (Portugal), 5 de julio de 2007.* El tercer seminario regional organizado en el marco de la campaña se celebró en Lisboa (Portugal) el 5 de julio de 2007. Unos 170 representantes gubernamentales y de ONG procedentes de Austria, Armenia, Chipre, Eslovaquia, Georgia, Italia, Malta, Portugal, San Marino y Ucrania debatieron sobre el papel de los datos a la hora de perfilar y desarrollar políticas eficaces para combatir la violencia contra la mujer.

En los discursos de apertura se explicaron los tipos de datos que pueden recogerse: estudios sobre violencia contra la mujer, datos demográficos o administrativos obtenidos de las organizaciones, instituciones y organismos que proporcionan servicios a las víctimas de dicha violencia. A pesar de que cada vez hay más Estados miembros del Consejo de Europa que realizan encuestas a la población, ni estas pueden compararse entre los distintos países, ni siempre se realizan con regularidad, por lo que tampoco pueden compararse los resultados obtenidos en distintos momentos. Esto significa que, si bien se ha hecho una gran labor para evaluar el grado del fenómeno, aún falta armonizar los criterios empleados.

Por otra parte, los datos administrativos disponibles en los distintos servicios raramente se recogen, a pesar de las ventajas que ofrecen las tecnologías de la información. Los organismos gubernamentales, como la Policía, la Judicatura, la Sanidad pública y los servicios sociales o de ayuda a la infancia tienen sistemas de recogida de datos administrativos únicamente para sus necesidades internas. En consecuencia, la violencia contra la mujer resulta invisible porque es difícil hacer un seguimiento de los casos, incluso dentro del propio sistema de Justicia penal. De igual modo, resulta difícil evaluar si se han producido mejoras en lo referente a las denuncias y las acciones judiciales. Además, la eficacia de las estrategias interinstitucionales dirigidas a mejorar las intervenciones se ve debilitada por la falta de intercambio de información cuando uno de los organismos toma el relevo de otro.

*Seminario Regional sobre Protección y Apoyo Especializado por Parte de Policía, Personal Sanitario y Trabajadores Sociales a las Víctimas de Violencia Doméstica, Skopje (Antigua República Yugoslava de Macedonia), 11-12 de septiembre de 2007.* Unos 90 representantes gubernamentales y de ONG procedentes de Albania, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Serbia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía participaron en el cuarto seminario regional y debatieron la reacción de la Policía, el personal sanitario y los trabajadores sociales ante la violencia doméstica. Los participantes se centraron en la respuesta de estas profesiones a las necesidades de las víctimas de violencia doméstica, así como en la colaboración eficaz entre ellas y las organizaciones no gubernamentales.

En los discursos de apertura y en las presentaciones de las experiencias nacionales se identificaron las funciones desempeñadas por estas profesiones en la prevención de la violencia doméstica y la protección y el apoyo a las víctimas. Además, se dedicó una gran parte del seminario a las formas de aumentar la colaboración, no sólo entre estos grupos profesionales, sino

también con otros proveedores de servicios, instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales. Los participantes concluyeron que era de vital importancia para garantizar la seguridad y «empoderamiento» de las víctimas que los distintos proveedores de servicios compartieran una misma visión de la violencia doméstica y adoptaran estrategias coordinadas para tratar a las víctimas, a sus hijos y a los agresores.

*Seminario Regional sobre Apoyo y Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica: Servicios Necesarios, Espoo (Finlandia), 8-9 de octubre de 2007.* El quinto y último seminario regional organizado en el marco de la campaña se celebró los días 8 y 9 de octubre de 2007 en Espoo (Finlandia). Unos 100 representantes gubernamentales y de ONG procedentes de Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Noruega, Letonia, Lituania, Rusia y Suecia compartieron información y debatieron sobre los servicios de apoyo a las mujeres víctimas de violencia doméstica.

Los discursos de apertura y las presentaciones de las experiencias nacionales se centraron en la organización de los servicios de apoyo y en los requisitos previos para su aplicación. Además, se dedicó una parte importante del seminario a los tipos de servicios de apoyo que actualmente proporcionan los Estados miembros y a identificar ámbitos en los que es necesario seguir avanzando. Durante las discusiones, los participantes identificaron ciertos elementos fundamentales para el desarrollo de un sector eficaz de servicios para las víctimas de violencia. El primer paso para organizar dichos servicios debería ser acordar una misma visión de la violencia contra la mujer y adoptar y ejecutar un plan de acción nacional para combatir la violencia contra la mujer. El segundo, formar a los profesionales y autoridades implicados en todos los niveles de la lucha contra la violencia sobre la mujer y elaborar directrices y manuales para tratar los casos de violencia contra la mujer. Igual de importante para la organización del sector de servicios se consideró la recogida de datos clasificados por género y su distribución a los proveedores de servicios y autoridades. Además, se señaló que debería garantizarse tanto la continuidad de los servicios a las víctimas como su financiación pública a largo plazo.

Con el fin de facilitar el intercambio de información, la creación de redes y la cooperación entre todos aquellos implicados en el desarrollo a nivel nacional de la campaña, se organizaron los días 4 y 5 de junio de 2007 en Estrasburgo dos conferencias: la *Conferencia de Funcionarios de Enlace Nacionales* y la *Conferencia Conjunta de Funcionarios de Enlace Nacionales y Parlamentarios de Contacto*. Mediante informes sobre las experiencias na-

cionales y los discursos de apertura sobre medidas eficaces en el ámbito jurídico, la protección y el apoyo a las víctimas, la recogida de datos y la sensibilización, se ofreció a los participantes en ambas conferencias una panorámica general de las medidas nuevas y ya existentes para combatir la violencia contra la mujer. Asimismo se presentaron y debatieron oportunidades de colaboración entre los distintos actores como forma de mejorar el éxito de la campaña. La conferencia permitió a muchos de los funcionarios de enlace gubernamentales y de los parlamentarios de contacto de un mismo país reunirse por primera vez. En muchos casos, el establecimiento del contacto personal fue el primer paso para mejorar la colaboración en las acciones de lucha contra la violencia sobre las mujeres.

La *Conferencia sobre Servicios de Apoyo a Mujeres Víctimas de Violencia*, celebrada en Estrasburgo los días 6 y 7 de diciembre de 2007, destacó las ventajas de establecer niveles mínimos en estos servicios. Basándose en la presentación de un borrador de niveles mínimos, 90 representantes gubernamentales y no gubernamentales procedentes de 38 Estados miembros del Consejo de Europa debatieron sobre las ventajas de definir unos niveles mínimos, qué deberían incluir y cómo deberían implementarse.

Con el fin de presentar los informes finales sobre las acciones tomadas a nivel nacional en el marco de la campaña, los funcionarios de enlace nacionales fueron invitados a la *Reunión de Funcionarios de Enlace Nacionales*, celebrada en Estrasburgo los días 21 y 22 de abril de 2008. En esta reunión, los funcionarios de enlace presentaron los informes nacionales sobre acciones para prevenir y combatir la violencia contra la mujer.<sup>19</sup> Aparte de permitir a los participantes conocer las muchas y valiosas aportaciones a la campaña a nivel nacional, la conferencia permitió compartir información sobre buenas prácticas y medidas eficaces a nivel nacional para combatir la violencia contra la mujer.

Las conclusiones más importantes extraídas de los debates y seminarios anteriores, así como los discursos y presentaciones, quedaron recogidas en las actas de los seminarios y conferencias.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Incluidos en *Council of Europe Campaign to Combat Violence against Women, including Domestic Violence - Compilation of National Reports on action to prevent and combat violence against women*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2008, EG-VAW-FP(2008)I rev.

<sup>20</sup> Disponibles en [www.coe.int/equality](http://www.coe.int/equality) y [www.coe.int/stopviolence/intergov](http://www.coe.int/stopviolence/intergov).

La Asamblea Parlamentaria organizó tres reuniones de coordinación para los parlamentarios de contacto y cinco reuniones de los grupos regionales de parlamentarios de contacto, en las que los participantes diseñaron estrategias para implicar a sus Parlamentos nacionales en los esfuerzos por prevenir y combatir la violencia contra la mujer. El intercambio de ideas para reformas legislativas sirvió de base a los parlamentarios de contacto para realizar la campaña a nivel nacional. También se invitó a los parlamentarios de contacto a hacer aportaciones al trabajo de los grupos regionales creados por la Asamblea Parlamentaria, lo que les permitió debatir sobre los tipos de actividades que debían realizarse a nivel nacional, cómo implicar al Parlamento en la lucha contra la violencia sobre las mujeres y cómo garantizar la aplicación de las siete medidas legislativas fundamentales identificadas en la *Resolución 1582 (2007)* de la Asamblea Parlamentaria (*Parlamentos unidos en la lucha contra la violencia doméstica sobre las mujeres: evaluación a mitad de la campaña*). Los parlamentarios reconocieron la importancia de sensibilizar sobre la violencia contra la mujer a través de sesiones y debates parlamentarios. Asimismo, destacaron la importancia de iniciar cambios legislativos.

La Asamblea Parlamentaria organizó también la *Conferencia Final de la Dimensión Parlamentaria de la Campaña* en Viena en abril de 2008, durante la cual los parlamentarios adoptaron la Declaración de Viena.<sup>21</sup>

En esta conferencia, los parlamentarios reiteraron el compromiso de los Parlamentos nacionales de prevenir y combatir la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, e invitaron a los Parlamentos a continuar su labor de adoptar y vigilar la aplicación de leyes para combatir la violencia doméstica contra las mujeres. Además, invitaron a la Asamblea Parlamentaria y a los Parlamentos nacionales a continuar creando redes con los parlamentarios de los 47 Estados miembros que participasen en actividades para combatir la violencia contra la mujer, así como a seguir implicando a los hombres en estas acciones. Por último, invitaron al Consejo de Europa a establecer un acuerdo marco europeo para combatir la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, y a implicar a los parlamentarios y ONG en

---

<sup>21</sup> Declaración de Viena: *Parlamentos: actuad ahora para poner fin a la violencia doméstica*, AS/Egal(2008) 3 rev2, fegadocinf03\_2008 rev 2, adoptada por los parlamentarios en la Conferencia Final de la Dimensión Parlamentaria de la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, organizada conjuntamente por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Parlamento austríaco en Viena (Austria) el 30 de abril de 2008.

el proceso de su elaboración. Se especificó que este instrumento debía tener en cuenta los aspectos específicos relacionados con la igualdad entre hombres y mujeres y ser diseñado para proteger a las víctimas, castigar a los agresores y prevenir esta violación de los derechos humanos.

Reiterando su llamamiento a un instrumento jurídicamente vinculante en este ámbito, la Comisión sobre la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de la Asamblea Parlamentaria consideró insuficiente, en su evaluación de los resultados de la campaña y perspectivas de futuro, que se tratara el problema de la protección de las mujeres contra la violencia en una recomendación. En consecuencia, la comisión aboga por un instrumento internacional jurídicamente vinculante en este ámbito que abarque la dimensión de género e incluya las formas más graves y generalizadas de violencia contra la mujer: violencia doméstica, agresión sexual (incluida la violación y la violación dentro del matrimonio), acoso sexual, matrimonios forzados, crímenes de honor y mutilación genital femenina. Para garantizar su aplicación efectiva deberá crearse un mecanismo independiente de seguimiento.<sup>22</sup>

A lo largo de la campaña, muchas oficinas de información y representaciones del Consejo de Europa contribuyeron a ella mediante la organización de seminarios, mesas redondas, talleres, jornadas de acción, conferencias de prensa y representaciones teatrales para sensibilizar sobre la violencia contra la mujer (por ejemplo en Azerbaiyán, Eslovaquia, Lituania, Moldavia, Polonia, Rumanía y Ucrania). Otras muchas oficinas tradujeron y difundieron el material de la campaña en los idiomas nacionales.

### *Estudios*

Uno de los objetivos de la campaña era avanzar de forma significativa en la oferta de servicios de apoyo y defensa a las mujeres víctimas de violencia. Sin embargo, la base de conocimientos sobre tales servicios consistía básicamente en prácticas individuales adaptadas al contexto local y, con frecuencia, desarrolladas en función de la financiación disponible más que en una estrategia. Muy pocos trabajos se habían centrado en identificar unos niveles y principios mínimos en la oferta de dichos servicios que debían res-

---

<sup>22</sup> *Parliaments united in combating domestic violence against women: the results of the Council of Europe Campaign and the outlook for the future, Introductory Memorandum*, Comisión sobre Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Asamblea Parlamentaria, AS/Ega (2008)27, 23 de junio de 2008, fegadoc27\_2008.



petar los Gobiernos para cumplir con su obligación internacional de ejercer la diligencia debida en la prevención, investigación y castigo de los actos de violencia y en la protección de las víctimas. Para remediar esta situación, el Consejo de Europa decidió estudiar el tema de los niveles mínimos en el ámbito de los servicios de apoyo a las mujeres víctimas de violencia doméstica y agresión sexual o violación. Los resultados de este proyecto, incluidas las normas mínimas propuestas, se recopilaron tras consultar a expertos gubernamentales y de ONG y se publicaron en el documento *Combating violence against women: minimum standards for support services*.<sup>23</sup>

Inspirado por otro objetivo de la campaña, el de mejorar la recogida sistemática de datos que pudieran compararse en distintos momentos y entre distintos países, el Consejo de Europa estudió el asunto de la recogida de datos administrativos sobre la violencia contra la mujer. El estudio analizó, basándose en las visitas a los países y las respuestas a los cuestionarios, hasta qué punto los Estados miembros estaban recopilando en ese momento los datos administrativos. Para apoyar a los Gobiernos en sus esfuerzos por aprovechar los datos ya existentes o fáciles de obtener, el estudio *Administrative Data Collection on Domestic Violence in Council of Europe Member States* contiene directrices sobre cómo establecer bases de datos administrativas que vayan más allá de las necesidades internas de los organismos oficiales (Policía, Judicatura, Sanidad pública y Servicios Sociales).<sup>24</sup>

### *Exposiciones*

Una de las actividades de la campaña intergubernamental consistió en una exposición de los carteles nacionales de la campaña de lucha contra la violencia sobre las mujeres, que mostraba cómo se estaba tratando el problema en Europa. La exposición tuvo lugar en Estrasburgo en septiembre de 2006 para el *Día de Puertas Abiertas del Consejo de Europa* y para conmemorar el *Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* en 2007.

La Asamblea Parlamentaria y el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa organizaron, en colaboración con la Direc-

---

<sup>23</sup> *Combating violence against women: minimum standards for support services*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2008, EG-VAW-CONF(2007) Study rev.

<sup>24</sup> *Administrative data collection on domestic violence in Council of Europe member States*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2008, EG-VAW-DC(2008)Study.



ción de Comunicación del Consejo de Europa, una exposición itinerante de fotografías con el título *Rompe el silencio sobre la violencia doméstica*. Al mostrar en paralelo la difícil situación de las mujeres que huyen de las relaciones de maltrato y el compromiso de figuras destacadas a favor del cambio, esta exposición puso de manifiesto la necesidad de mejorar las leyes, las políticas y las prácticas. Esta exposición recorrió varias ciudades, entre ellas Belgrado, Estocolmo, Estrasburgo, París, Sarajevo y Sofía.

### ***Gobiernos nacionales***

Muchos Estados miembros del Consejo de Europa han reconocido la violencia contra la mujer como una de las preocupaciones de la política pública y, además de introducir medidas jurídicas y políticas para proteger a las mujeres de los malos tratos, han impulsado numerosas iniciativas para sensibilizar a los ciudadanos ante este problema. En otros se ha empezado hace poco a tratar el problema de forma sistemática, mientras que en un tercer grupo de Estados miembros se encuentran aún en el proceso de sensibilizar a los responsables y al público en general de que la violencia contra la mujer no es un asunto privado. A pesar de sus diferentes circunstancias, un gran número de Estados miembros hizo caso del llamamiento a combatir la violencia sobre las mujeres hecho por el Consejo de Europa en el contexto de la campaña.

Los funcionarios de enlace nacionales y los funcionarios de alto nivel nombrados por 46 Gobiernos tomaron la iniciativa de dirigir la campaña en el ámbito de los Gobiernos nacionales. Con su asistencia a las conferencias y seminarios del Consejo de Europa y las actividades que pusieron en marcha a nivel nacional, funcionaron como un importante enlace entre el nivel internacional y el nacional y contribuyeron en gran medida a preparar las actividades organizadas en el marco de la campaña.

A la hora de elegir el tipo de actividad más adecuado a la situación actual en la lucha contra la violencia sobre las mujeres, algunos Gobiernos realizaron campañas de sensibilización con el cartel y el material de la campaña del Consejo de Europa, otros evaluaron y reorganizaron su estructura interna de elaboración de políticas en este ámbito con el fin de mejorar la respuesta ante este tipo de violencia y otros solicitaron el intercambio de opiniones con otros Estados miembros y se ofrecieron a albergar uno de los seminarios regionales organizados por el Consejo de Europa para que los participantes pudieran aprender de la experiencia de otros países. Ciertos Gobiernos pla-

nificaron o realizaron campañas nacionales de larga duración basadas en el programa de la campaña del Consejo de Europa, utilizando el eslogan, el cartel y el anuncio para televisión en sus idiomas nacionales. Otros muchos llevaron a cabo campañas nacionales más breves en torno a los *16 Días de Activismo contra la Violencia hacia las Mujeres*. Se estudiaron muchas formas innovadoras de difundir los mensajes de la campaña, más allá del uso del material publicitario existente. Por ejemplo, los mensajes de móvil, los sitios web interactivos, los concursos artísticos, la representación de obras sobre el tema y actividades de recaudación de fondos, como las marchas contra la violencia doméstica.

En un esfuerzo por unir a los distintos organismos públicos y actores de la lucha contra la violencia sobre las mujeres, muchos Gobiernos aprovecharon la campaña para realizar actividades conjuntas con otros actores nacionales, regionales y locales. Los funcionarios de enlace gubernamentales y los funcionarios de alto nivel colaboraron con los parlamentarios de contacto designados por los Parlamentos nacionales, con frecuencia con el respaldo de las oficinas de información y las representaciones del Consejo de Europa, para organizar actividades de sensibilización de la población.

En muchos casos, se consideró que la campaña del Consejo de Europa era el marco adecuado para implementar las intenciones gubernamentales ya existentes de acción para prevenir y combatir la violencia contra la mujer. Más abajo se ofrece información más detallada sobre las actividades realizadas en los Estados miembros y sus resultados.

### ***Parlamentos nacionales/ parlamentarios de contacto***

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha respaldado plenamente el lanzamiento de una campaña paneuropea para combatir la violencia contra la mujer y ha sido determinante en el cumplimiento de la dimensión parlamentaria de la campaña a través de una red de parlamentarios de contacto.

Dicha red, que consta de 55 parlamentarios elegidos por 48 Parlamentos, incluidos aquéllos con estatus de observadores en la Asamblea, movilizó a sus respectivos Parlamentos para que organizaran actividades de sensibilización e iniciaran reformas jurídicas para prevenir y combatir la violencia contra la mujer. Unos 40 Parlamentos nacionales han contribuido de forma activa a la campaña con la realización de más de 200 actividades, entre ellas

la adopción de declaraciones solemnes, la sensibilización de los parlamentarios y de la población en general, difusión del material de la campaña en los idiomas nacionales, la creación de redes de parlamentarios varones en contra de la violencia sobre las mujeres, la organización de seminarios, conferencias y sesiones parlamentarias, la aprobación de leyes y el inicio de reformas jurídicas respecto a la violencia doméstica.

Estas actividades estuvieron coordinadas y respaldadas por la Asamblea Parlamentaria, que organizó tres reuniones de coordinación para los parlamentarios de contacto, preparó el material de la campaña (manual para los parlamentarios, lazos blancos, etc.) y facilitó información sobre la dimensión parlamentaria de la campaña a través de un sitio web, boletines y puestos de información durante las sesiones de la Asamblea Parlamentaria. Además, puso en marcha actividades parlamentarias paneuropeas para conmemorar el *Día Internacional de la Mujer* y el *Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* y coordinar el trabajo de los cinco grupos regionales de parlamentarios de contacto.

Al evaluar la campaña a la mitad de su recorrido, la Asamblea Parlamentaria identificó siete medidas legislativas fundamentales que se invitó a adoptar a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.<sup>25</sup> Dichas medidas, que iban desde la consideración como delito de la violencia contra la mujer, incluida la violación dentro del matrimonio, hasta la creación de un número suficiente de centros de acogida y la provisión de suficientes recursos presupuestarios, constituyen una referencia para medir el éxito de las iniciativas parlamentarias. 40 parlamentarios informaron sobre los avances en estas áreas mediante la respuesta a un cuestionario. Los resultados de la dimensión parlamentaria de la campaña y las perspectivas de futuro se recogen en un informe del Relator de la Asamblea en el que también se evalúan las medidas tomadas.<sup>26</sup>

### ***Autoridades locales y regionales***

El Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa ha adoptado una postura firme contra la violencia sobre las mujeres y ha in-

---

<sup>25</sup> *Resolución 1582 (2007) y Recomendación 1817 (2007)* de la Asamblea Parlamentaria: *Parlamentos unidos en la lucha contra la violencia doméstica sobre las mujeres*.

<sup>26</sup> Informe de la Comisión sobre Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres: *Combating violence against women: towards a Council of Europe convention*, doc. 11702 de la Asamblea Parlamentaria.

vitado a las autoridades locales y regionales de toda Europa a participar activamente en la campaña tomando, en sus respectivos niveles, medidas para combatir la violencia contra la mujer. Durante su sesión de primavera de 2007, la Cámara de Autoridades Locales del Congreso organizó un debate sobre la violencia contra la mujer, mientras que los funcionarios de alto nivel del Congreso participaron en diversos actos a lo largo de la campaña, incluidas las proyecciones de películas sobre la violencia contra la mujer.

Muchos municipios, que se enfrentan a diario a las consecuencias de la violencia contra la mujer, respondieron al llamamiento a la acción realizado por el Congreso y participaron activamente en la campaña. Además, expresaron su voluntad de convertir la lucha contra la violencia sobre las mujeres en una prioridad política. Otras muchas ciudades y regiones de Europa realizaron actividades como parte de la campaña apoyándose en un sitio web en el que se incluían ejemplos de buenas prácticas y otros recursos.

Para conmemorar el *Día Internacional de la Mujer* el 8 de mayo de 2007, se organizaron semanas de sensibilización bajo el patrocinio del Congreso. En el marco de este programa, algunas ciudades europeas colocaron los pósters de la campaña en calles, autobuses, estaciones de autobuses, edificios públicos y, en algunos casos, en sus sitios web. Se animó a las autoridades locales y regionales a organizar debates públicos y continuar las acciones de prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres.

La dimensión local y regional de la campaña se benefició de la cercanía que municipios y regiones tienen con el ciudadano. A través de su red de contactos, sus miembros (los representantes elegidos a nivel local y regional) se unieron tras un mensaje común que difundieron en sus propios foros y por sus propios medios.

Además, la participación de los organismos nacionales en las actividades locales y regionales creó unas sinergias importantes entre los distintos niveles de responsabilidad, lo que contribuyó en gran medida a aumentar el impacto de la campaña al fomentar la colaboración entre distintos sectores (educación, deportes, arte, transporte, protección social). La dimensión local y regional de la campaña supuso un foro para la acción concertada y permitió forjar valiosas colaboraciones entre autoridades locales y regionales, los organismos especializados y la sociedad civil, incluido el sector privado. También permitió llegar a los jóvenes a través de actividades escolares, deportivas y artísticas.

Para garantizar el seguimiento de la campaña, se solicitó al Comité de Cohesión Social del Congreso que elaborara el borrador de un informe sobre las acciones que podrían llevar a cabo las autoridades locales y regionales para prevenir y combatir la violencia doméstica y que preparara una recomendación y una resolución, que se enviarían al Congreso para ser adoptadas en su 17ª sesión, en marzo de 2009.

## **2.2. EVALUACIÓN DE LA CAMPAÑA DEL CONSEJO DE EUROPA**

*La Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica (2006-2008)* fue una de las campañas del Consejo de Europa más importantes y de mayor éxito. La campaña contó con un gran respaldo a nivel nacional e internacional. La estructura de la campaña, en la que por primera vez se implicó a los Gobiernos, Parlamentos y autoridades locales y regionales, favoreció su alcance e importancia. Tras su lanzamiento en Madrid el 27 de noviembre de 2006 en una conferencia de alto nivel, 46 Gobiernos designaron funcionarios de enlace nacionales o funcionarios de alto nivel para dirigir la campaña a nivel nacional y actuar de enlace con el Consejo de Europa en todos los asuntos pertinentes. De igual modo, 48 Parlamentos, incluidos los Parlamentos con estatus de observadores en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, designaron parlamentarios de contacto para garantizar la aplicación de la campaña a nivel nacional. A la campaña se unieron además otras organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la OSCE y el Consejo Nórdico, así como ONG de ámbito internacional como Amnistía Internacional, La Strada International y Women Against Violence Europe (WAVE).

### **2.2.1. Resultados de la campaña a nivel internacional**

El resultado más importante de la campaña fue el reconocimiento por parte de los distintos actores de que la violencia contra la mujer es una violación de los derechos humanos y no un asunto privado, por lo que los Estados miembros tienen una obligación de diligencia debida para prevenir la violencia contra la mujer, proteger a las víctimas y castigar a los agresores. Este cambio es un paso importante hacia la erradicación de la violencia contra la mujer.

En segundo lugar, la campaña ha permitido situar la violencia contra la mujer entre los objetivos políticos prioritarios de los Estados miembros del Consejo de Europa. El compromiso de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa, que dio lugar a su decisión de llevar a cabo una campaña contra la violencia sobre las mujeres, quedó patente en muchos países a lo largo de la campaña. Se evidenció en el lanzamiento de la campaña, que tuvo lugar en España por invitación de su presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, quien se comprometió a ayudar a erradicar la violencia contra la mujer. Tuvo también su reflejo en la participación de muchos de las ministras y ministros responsables de igualdad de género en las conferencias de lanzamiento y de clausura de la campaña. Por otra parte, el Secretario General y la Secretaria General Adjunta del Consejo de Europa, el presidente de la Asamblea Parlamentaria, el presidente de la Cámara de Autoridades Locales del Congreso de Autoridades Locales y Regionales y el comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa respaldaron la campaña de todas las formas posibles. Muchos de los parlamentarios de contacto sensibilizaron a la población sobre la violencia contra la mujer y se aseguraron de que este asunto siguiera estando entre las prioridades políticas. Este respaldo y este compromiso ayudaron a crear el impulso político para el cambio, que debe mantenerse y aprovecharse para garantizar la implementación de medidas nuevas y ya existentes para combatir la violencia contra la mujer.

En tercer lugar, la campaña y su conferencia de clausura demostraron que es necesaria la acción pública conjunta de todos los actores nacionales e internacionales para combatir la violencia contra la mujer. La infraestructura de la campaña, con funcionarios de enlace y funcionarios de alto nivel designados por los Gobiernos, parlamentarios de contacto designados por los Parlamentos nacionales y la participación activa de las autoridades locales y regionales, resultó eficaz para sensibilizar sobre la violencia contra la mujer. Durante dos años, los miembros de estos distintos organismos participaron, individual y conjuntamente, en una amplia variedad de actividades para poner en práctica la campaña. En vez de limitarse a invitar a los Gobiernos nacionales a tomar las medidas necesarias, el *Programa de la Campaña para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, repartió la responsabilidad de la ejecución de la campaña entre distintos niveles de poder. Así, se animó a los parlamentarios a poner en marcha medidas parlamentarias en forma de sesiones parlamentarias, proyectos de ley, grupos de trabajo, etc. Además, estos parlamentarios se encontraban en una posición privilegiada para examinar los esfuerzos del Gobierno en la ejecución de la campaña y en la lucha

contra la violencia sobre las mujeres. Las autoridades locales y regionales, encargadas de crear una infraestructura de apoyo y protección de las víctimas de violencia de género, participaron también en la campaña. A través de las ministras y ministros nacionales encargados de la igualdad de género, los Gobiernos nacionales concibieron y pusieron en marcha nuevas medidas políticas, diseñaron nuevos planes de acción nacionales y establecieron de este modo los principios generales para eliminar la violencia contra la mujer a nivel nacional.

Tanto la configuración de la campaña en tres niveles como el respaldo al más alto nivel que recibió amplió su alcance a otros actores importantes, como ONG y otros organismos que ofrecen servicios a mujeres víctimas de violencia de género, lo que les proporcionó una herramienta con la que evaluar las actividades realizadas por los actores gubernamentales y parlamentarios en el marco de la campaña y reclamar mejoras y medidas más específicas. La campaña fomentó de este modo una participación aún mayor de las ONG.

Por último, la aplicación, impulsada por la campaña, de las medidas recogidas en la *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia* ha dado lugar a resultados importantes. Se han conseguido avances significativos en relación con los siguientes indicadores clave, que se eligieron como referencia para la evaluación del impacto de la campaña:

- Todo acto de violencia contra la mujer, del tipo que sea, se considera delito.
- La violencia cometida por la pareja o ex pareja se castiga de forma más severa que la violencia entre extraños (la violencia de género o el abuso de poder se consideran agravantes).
- Las víctimas pueden reclamar justicia y ser tratadas de forma humana (a través de tribunales especializados en violencia doméstica, unidades especializadas de la Policía, la Fiscalía o la Judicatura).
- Existe una línea telefónica de emergencias disponible de forma gratuita y en cualquier momento del día o de la noche para las víctimas de violencia doméstica.
- Se han creado suficientes centros de acogida seguros para las víctimas de violencia doméstica.

- Se recopilan datos administrativos sobre las víctimas de violencia doméstica.
- Se reconoce que la violencia doméstica no es un asunto privado sino una violación de los derechos humanos, que debe ser atajada por todos los organismos estatales y por toda persona.

A lo largo de la campaña, el Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica, evaluó las medidas y acciones emprendidas a nivel nacional para combatir la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica. Basándose en esa evaluación, el grupo de trabajo ha elaborado unas recomendaciones de acción en este ámbito tanto para el Consejo de Europa como a nivel nacional.<sup>27</sup> Se trata de una de las consecuencias más importantes de la campaña, ya que indican el camino a seguir. Las recomendaciones internacionales aprovechan el impulso político actual para atajar la violencia contra la mujer a nivel nacional e internacional. Así, el grupo de trabajo ha recomendado la elaboración de un convenio del Consejo de Europa sobre derechos humanos para prevenir y combatir la violencia contra la mujer, designando para ello a una relatora o relator especial sobre violencia contra la mujer y un observatorio del «feminicidio» para recoger datos sobre asesinatos de mujeres a manos de sus maridos, ex maridos, parejas o familiares.

### **2.2.2. Resultados de la campaña a nivel nacional**

Los Estados miembros del Consejo de Europa contribuyeron de forma significativa al éxito de la campaña al llevarla a efecto a nivel nacional. Los funcionarios de enlace y funcionarios de alto nivel nombrados por 46 Gobiernos pusieron en marcha, gestionaron y ejecutaron a nivel nacional una amplia variedad de actividades en el marco de la campaña. Esta red de representantes gubernamentales dio una gran repercusión a la campaña, a menudo mediante formas creativas e ingeniosas, a pesar de su corta duración. La gran cantidad de designaciones demostró que la violencia contra la mujer preocupa a los Estados miembros del Consejo de Europa. Los informes nacionales sobre acciones para prevenir y combatir la violencia contra la mujer enviados por los funcionarios de enlace gubernamentales de 43 Estados miembros proporcionan información detallada sobre los avances en la

---

<sup>27</sup> Más información en el capítulo 5 del presente informe.



prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres que se produjeron durante la campaña.<sup>28</sup>

### ***Campañas nacionales***

A la invitación hecha por el Consejo de Europa de llevar a cabo campañas de sensibilización de la población durante o después de la campaña respondieron 26 Estados miembros. Otros 13 habían empezado, antes del lanzamiento de la campaña, sus propias campañas de larga duración y, en consecuencia, informaron sobre las actividades que ya estaban realizando en el marco de sus campañas nacionales. Tan sólo cuatro Estados miembros no realizaron ninguna actividad durante el tiempo que duró la campaña porque acababan de terminar una campaña nacional, planeaban hacerlo próximamente o habían decidido poner en práctica la campaña mediante la revisión de sus políticas de lucha contra la violencia sobre las mujeres, en vez de hacer campaña sobre el tema.

La mayoría de las campañas nacionales fueron de sensibilización dirigidas al público en general y a las víctimas de violencia doméstica. Con el uso de versiones en los idiomas nacionales del cartel, los anuncios para radio y televisión y el material adicional de la campaña del Consejo de Europa, las campañas nacionales pretendían fomentar la sensibilización sobre la necesidad de poner fin a la violencia doméstica. Muchos Estados miembros también se dirigieron en sus campañas a los profesionales mediante iniciativas de formación y sensibilización para los miembros de la Policía. En muchos casos, se anunciaban teléfonos de ayuda nacionales o regionales creados recientemente. La duración y alcance de las campañas nacionales fueron distintos en cada caso, aunque muchas se celebraron en torno al *Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* (25 de noviembre).

Se emplearon diversos medios, muchos de ellos muy imaginativos, para difundir el mensaje: se colocaron carteles de la campaña en lugares públicos, transporte público, escuelas y otros lugares; se emitieron profusamente los anuncios

---

<sup>28</sup> Véase nota 12. Facilitaron información los siguientes países: Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, San Marino, Serbia, Suecia y Turquía.

en la radio y la televisión; se creó en Croacia y en Bosnia y Herzegovina (República Srpska) un *jingle* especial para la radio; unos autobuses decorados con los carteles de la campaña recorrieron varias ciudades de Lituania; los usuarios de móvil de Albania recibieron el mensaje «¡La violencia mata si tú callas! Actúa y di NO a la violencia doméstica»; se crearon sitios web especiales en Bélgica, Hungría y otros muchos países; se organizaron concursos artísticos infantiles sobre el tema de la violencia doméstica en Malta y Montenegro; se celebraron exposiciones artísticas y de fotografía; se publicaron artículos en los periódicos estonios destacando la difícil situación de las mujeres víctimas de violencia doméstica; se organizaron mesas redondas, seminarios y conferencias para profesionales de diversas disciplinas a nivel local, regional y nacional; se organizaron actividades de recaudación de fondos para centros de acogida, como la marcha organizada en Malta; se proyectaron películas sobre la violencia contra la mujer en muchos Estados miembros, seguidas con frecuencia de un debate público... Algunas de las actividades iban dirigidas a la prensa, con el fin de aumentar el interés de los medios por este problema, y se publicaron anuncios en los periódicos explicando la naturaleza de la violencia doméstica.

Conviene destacar que, en varios Estados miembros, las oficinas de información del Consejo de Europa respaldaron las campañas nacionales con la traducción del material preparado por el Consejo y la organización de actividades conjuntas con los actores nacionales.

Los comentarios realizados por varios Estados miembros revelaron que la campaña del Consejo de Europa había resultado fundamental como marco para llevar a cabo cambios en las políticas y prácticas de prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres. La disposición con la que los distintos organismos llevaron a efecto la campaña a nivel nacional demuestra el gran respaldo con el que contó esta. Sin embargo, una planificación de la campaña con más tiempo y una mayor duración de la misma habrían permitido al Consejo de Europa proporcionar un mayor apoyo y habría facilitado la planificación a nivel nacional e internacional. Esto podría haber dado lugar a una mayor asignación de recursos económicos y humanos a las campañas nacionales, así como a la propia campaña del Consejo de Europa.

Asimismo, los resultados de la campaña y del trabajo intergubernamental sobre igualdad de género en general se habrían visto favorecidos de forma significativa si los miembros varones de los Parlamentos, Gobiernos y autoridades regionales y locales se hubieran implicado más en la igualdad de género en general y en la violencia contra la mujer en particular. La participación de los hombres en las actividades de la campaña fue limitada, lo que demuestra que

los problemas de la igualdad de género, en especial el de la violencia contra la mujer, siguen percibiéndose como problemas de mujeres y que, por lo tanto, son susceptibles de pasar a segundo plano en la toma de decisiones políticas.

### ***Avances en políticas y prácticas***

Como consecuencia del llamamiento realizado durante la campaña para mejorar la aplicación de las medidas fijadas en la *Recomendación Rec (2002) 5*, se han producido mejoras sustanciales en el ámbito de los siete indicadores clave elegidos para evaluar el impacto de la campaña. La información remitida por 36 funcionarios de enlace gubernamentales sobre estos indicadores muestra ciertas mejoras sustanciales en el ámbito legislativo, iniciadas antes o durante el lanzamiento de la campaña.<sup>29</sup> Durante la campaña también se reconoció la importancia de estudiar el uso que hacen las víctimas de violencia doméstica del sistema judicial y de los servicios disponibles, con el fin de responder mejor a sus necesidades. Sin embargo, sigue siendo insuficiente el número de servicios de apoyo básicos, como los centros de acogida y los teléfonos de ayuda que funcionen las 24 horas del día, a pesar de los esfuerzos realizados durante la campaña por algunos Estados miembros por satisfacer la demanda.

**Indicador 1:** Todo acto de violencia contra la mujer, del tipo que sea, se considera delito.

Los informes finales sobre las acciones nacionales en el marco de la campaña recogen que todo acto de violencia contra la mujer, del tipo que sea, se considera delito en 31 Estados miembros. De los comentarios incluidos en los informes, se desprende que una gran parte de dichos Estados no han introducido nuevos tipos penales, sino que aplican las disposiciones de su derecho penal general (como los «daños corporales intencionados»), a los casos de violencia contra la mujer. Algunos Estados han informado de iniciativas recientes para introducir tipos penales específicos de violencia doméstica, con el fin de reflejar el carácter continuado de este delito.

**Indicador 2:** La violencia cometida por la pareja o ex pareja se castiga de forma más severa que la violencia entre extraños (la violencia de género o el abuso de poder se consideran agravantes).

---

<sup>29</sup> Véase nota 12.

Sólo 15 de los 36 Estados miembros que enviaron informes finales castigan la violencia cometida por la pareja o ex pareja de forma más severa que la violencia entre extraños y, por tanto, reconocen la existencia de circunstancias agravantes. En los Estados en que se reconocen estas circunstancias agravantes, se ha informado de dificultades a la hora de aplicar sentencias más severas debido al bajo nivel de análisis y sensibilización existente en los profesionales competentes. El hecho de que los actos de violencia cometidos contra la pareja o ex pareja se castiguen de forma más severa que otras formas de violencia significa que se está empezando a reconocer la gravedad de la violencia dentro de la pareja.

**Indicador 3:** Las víctimas pueden reclamar justicia y ser tratadas de forma humana (a través de tribunales especializados en violencia doméstica, unidades especializadas de la Policía, la Fiscalía o la Judicatura).

Aproximadamente la mitad de todos los Estados miembros (25 de los 36 que respondieron) reconocieron la importancia de permitir a las víctimas de violencia contra la mujer reclamar justicia de forma humana y crearon tribunales especializados o unidades especializadas de Policía, la Fiscalía o la Judicatura.

**Indicador 4:** Existe una línea telefónica de emergencias disponible de forma gratuita y en cualquier momento del día o de la noche para las víctimas de violencia doméstica.

A pesar de las claras mejoras, la oferta de servicios de apoyo práctico a las mujeres víctimas de violencia sigue siendo limitada en la mayoría de los Estados miembros. Tan sólo en la mitad de todos los Estados miembros pueden las mujeres víctimas violencia doméstica pedir ayuda llamando a un teléfono de ayuda disponible de forma gratuita las 24 horas del día.

**Indicador 5:** Se han creado suficientes centros de acogida seguros para las víctimas de violencia doméstica.

Menos de un tercio de todos los Estados miembros ofrecen una cantidad suficiente de centros de acogida seguros para las víctimas de violencia doméstica, ya que la demanda supera con creces la oferta en la mayoría de los Estados miembros. Esto significa que las mujeres de la mayoría de los Estados miembros pueden ser rechazadas en centros de acogida masificados o, simplemente, no disponen de ningún centro de acogida cerca de su domicilio. Esta situación resulta aún más sorprendente si se tiene en cuenta

que algunos Estados miembros aumentaron el número de plazas en centros de acogida o establecieron teléfonos de ayuda nacionales o regionales durante la campaña, lo que demuestra que la campaña impulsó la oferta de servicios en algunos Estados miembros pero que esa dinámica debe llegar todavía a otros países.

**Indicador 6:** Se recopilan datos administrativos sobre las víctimas de violencia doméstica.

La recogida de datos sobre víctimas de violencia doméstica es escasa en la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa. Si bien se aprecia una tendencia hacia la recogida de datos demográficos a través de encuestas, la información extraída de datos administrativos apenas se utiliza. Uno de los objetivos de la campaña era, por tanto, fomentar el esfuerzo de los Estados miembros por recoger datos administrativos que pudieran usarse y compararse entre los distintos Estados miembros del Consejo de Europa. Algunos Estados miembros tomaron medidas en este sentido. En total, 32 de los 36 Estados miembros que respondieron indicaron que recopilaban algún tipo de datos administrativos. Algunos de ellos proporcionaron información detallada sobre las medidas tomadas para recoger datos adicionales a través de encuestas. Estas iniciativas resultan muy útiles para localizar lagunas en leyes y prácticas, pero también para identificar los obstáculos a que deben hacer frente las víctimas que buscan justicia y ayuda.

**Indicador 7:** Se reconoce que la violencia doméstica no es un asunto privado sino una violación de los derechos humanos que debe ser atajada por todos los organismos estatales y por toda persona.

El reconocimiento de la violencia doméstica como una violación de los derechos humanos ante la cual es necesaria una respuesta de las autoridades públicas ha mejorado considerablemente en los Estados miembros. Existe un sólido consenso en que la violencia doméstica no es un asunto privado. 28 Estados miembros indicaron que en su sistema jurídico la violencia doméstica se considera una violación de los derechos humanos, con el objetivo de que todos los actores nacionales actúen en consecuencia.

# **3 PANORAMA Y EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS PARA PREVENIR Y COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL**

## **3.1. MEDIDAS INTERNACIONALES PARA PREVENIR Y COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER**

Los Estados miembros del Consejo de Europa se han comprometido a proteger y respetar los derechos humanos de sus ciudadanos y ciudadanas recogidos en diversos tratados sobre derechos humanos y en el marco de varias organizaciones intergubernamentales internacionales. Muchos de estos tratados son fundamentales para proteger a las mujeres contra la violencia, ya que establecen una serie de derechos, como el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física o la seguridad personal, a no ser esclavizadas, a la igualdad y a la no discriminación.

En este apartado se ofrece una panorámica general de las distintas obligaciones en materia de derechos humanos para proteger a las mujeres contra la violencia. Fundamentalmente, hace hincapié en el hecho de que, aunque los Estados miembros del Consejo de Europa están obligados por una serie de compromisos en materia de derechos humanos, no disponen de ningún tratado internacional jurídicamente vinculante dedicado específicamente a proteger a las mujeres de las muy diversas formas de violencia psicológica, física y sexual que sufren cada día. Esto los diferencia de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos y de la Unión Africana, que han asumido expresamente compromisos en este sentido mediante la firma de acuerdos regionales sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.

En consecuencia, la obligación de los Estados miembros del Consejo de Europa de proteger a las mujeres contra la violencia emana de la obligación general de garantizar la protección de la vida, la libertad y la seguridad de las personas, en virtud del *Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*. También están obligados a tomar medidas para proteger a las mujeres contra todo tipo de violencia en tanto que Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación con-

tra la Mujer, ya que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas considera la violencia de género como una forma de discriminación.

No obstante, estos tratados se elaboraron con fines distintos a la erradicación de la violencia contra la mujer. En este apartado se muestra cómo beneficiaría a la lucha contra la violencia sobre las mujeres en los Estados miembros del Consejo de Europa la existencia de un convenio jurídicamente vinculante sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, ya que fomentaría y reforzaría una metodología armonizada de leyes, políticas y prácticas en este ámbito.

### 3.1.1. Consejo de Europa

#### *Marco jurídico*

Con la firma y ratificación del *Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*,<sup>30</sup> todos los Estados miembros del Consejo de Europa se han comprometido a garantizar un número considerable de derechos y libertades fundamentales a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción.<sup>31</sup> Entre esos derechos se encuentran el derecho a la vida (art. 2), la prohibición de la tortura (art. 3), la prohibición de la esclavitud y el trabajo forzoso (art. 4), el derecho a la libertad y a la seguridad (art. 5), el derecho a que se respeten la vida privada y familiar (art. 8) y la prohibición de la discriminación (art. 14). Los protocolos adicionales al convenio garantizan más derechos.<sup>32</sup> Conviene destacar tres de ellos en el contexto de la violencia doméstica, ya que garantizan el derecho a la protección de la propiedad (art. 1, protocolo 1) y el derecho a la igualdad entre cónyuges (art. 5, protocolo 7) e incluyen una cláusula general de no discriminación que otorga protección más allá de los derechos reconocidos en el convenio (art. 1, protocolo 12). El derecho a la vida, a la li-

---

<sup>30</sup> *Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (STE n.º. 005), 4 de noviembre de 1950, ratificado por los 47 Estados miembros del Consejo de Europa, en adelante, «*Convenio Europeo de Derechos Humanos*» o «CEDH».

<sup>31</sup> CEDH, art. 1.

<sup>32</sup> Protocolos 1 (STE n.º. 009), 4 (STE n.º. 046), 6 (STE n.º. 114), 7 (STE n.º. 117), 12 (STE n.º. 177) y 13 (STE n.º. 187) al *Convenio Europeo de Derechos Humanos*.

bertad y a la seguridad de la persona, así como el derecho a que se respete la vida privada y familiar y la prohibición de la tortura, la esclavitud y el trabajo forzoso tienen su importancia en el contexto de otras formas de violencia sobre las mujeres, como la violación y la violencia sexual, los crímenes de honor o los matrimonios forzados.

Las personas, ya sean hombres o mujeres, que se encuentren bajo la jurisdicción de un Estado miembro, tanto si son ciudadanas del mismo como si no, disfrutan por tanto de la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad, el derecho a la vida privada y familiar, el derecho a la propiedad y el derecho a la igualdad de trato entre los cónyuges.<sup>33</sup> Además, están protegidas contra la tortura, la esclavitud y el trabajo forzoso, así como contra la discriminación.

Para prevenir la discriminación en el delicado ámbito del matrimonio, el derecho a la igualdad entre cónyuges establecido en el protocolo 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales implica la obligación de garantizar la igualdad entre cónyuges en lo que respecta a su persona, a la propiedad y a las relaciones con sus hijos. Este principio se extiende a todos los derechos y responsabilidades existentes durante el matrimonio, así como a los efectos jurídicos relacionados con su conclusión y a su disolución. El protocolo 12 se redactó con la intención de garantizar el principio fundamental de igualdad y no discriminación por razón de género fuera del ámbito del matrimonio. Ha sido ratificado tan sólo por 17 Estados miembros, por lo que aún no tiene mucha relevancia desde un punto de vista práctico, pero fija las bases para una protección eficaz contra la discriminación por razón de género ejercida por parte de las autoridades, incluidas las fuerzas del orden. En lo que respecta a la protección de las mujeres contra la violencia, esto significa, por ejemplo, que la Policía debe responder de forma no discriminatoria a las amenazas contra la vida, la libertad y la seguridad personal de las mujeres en el contexto de la violencia de género (violencia doméstica, violación o agresión sexual, matrimonios forzados, mutilación genital femenina, etc.). La Policía está obligada a responder a los casos de violencia contra la mujer, en el hogar o en cualquier otro sitio, con la misma energía, frecuencia y rapidez que si respondieran a la amenaza contra la vida, la libertad o la seguridad personal de

---

<sup>33</sup> J. G. Merrills y A. H. Robertson, *Human rights in Europe - A study of the European Convention on Human Rights*, Manchester University Press, Melland Schill Studies, Manchester, 2001, pp. 25-26.



un ciudadano varón. En consecuencia, cualquier conducta oficial que revele actitudes como la creencia de que la violencia contra la mujer es un asunto privado o que no utilice todas las medidas de protección disponibles puede constituir una discriminación en el disfrute de los derechos garantizados por la ley.

En conjunto, estos derechos y libertades dejan claro que los Estados miembros del Consejo de Europa tienen la responsabilidad de prevenir la violencia, proteger a las mujeres y castigar a los autores de violencia contra la mujer. Sin embargo, no especifican qué medidas jurídicas y políticas deben adoptarse para lograr la prevención total de la violencia ni qué tipos de servicios de apoyo y protección se ofrecerán a las víctimas de este tipo de violencia. Así, a pesar de la evidente importancia de definir las obligaciones generales para proteger los derechos y libertades fundamentales contra los abusos por parte de funcionarios y particulares, el sistema europeo de derechos humanos se vería mejorado considerablemente si se le añadiera un convenio dedicado específicamente a proteger a las mujeres contra la violencia. Dicho convenio podría precisar el alcance del derecho de las mujeres a no sufrir violencia, así como la obligación de los Estados Parte a hacer efectivo ese derecho, de modo que se garantice de forma eficaz el derecho de las mujeres a vivir sin violencia.

Con el fin de llenar este vacío, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha propuesto delimitar el alcance de la protección de la vida, la libertad y la integridad personal mediante el desarrollo de un corpus, cada vez mayor, de jurisprudencia sobre la naturaleza de las obligaciones del Estado de proporcionar protección contra la violencia sobre las mujeres cometida por particulares.<sup>34</sup> El reciente caso *Kontrova* contra Eslovaquia constituye en este sentido un hito en la protección de las mujeres contra la violencia.<sup>35</sup> El tribunal con-

---

<sup>34</sup> H. J. Steiner y P. Alston, *International Human Rights Law in Context*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 363; *McCann, Farrell y Savage* contra el Reino Unido, sentencia del 5 de septiembre de 1995, Sen A, n.º. 324; *Yasa* contra Turquía, sentencia del 2 de septiembre de 1998, párr. 100; *Osman* contra el Reino Unido, sentencia del 28 de octubre de 1998, párr. 115; *Acar y otros* contra Turquía, sentencia del 24 de mayo de 2005, párrs. 72-74; *Ognyanova y Choban* contra Bulgaria, sentencia del 23 de febrero de 2006, párr. 102.

<sup>35</sup> *Kontrova* contra Eslovaquia, sentencia del 31 de mayo de 2007 sobre la inacción de la policía ante las amenazas del marido de la demandante de asesinarla a ella y a los hijos que tenían en común. El marido acabó con la vida de los niños el 31 de diciembre de 2002 y después se suicidó.

cluyó que se había producido una violación del derecho a la vida porque la Policía no reaccionó con prontitud a pesar de las amenazas de muerte que el marido de la demandante había proferido contra esta y sus hijos. En opinión del tribunal, la Policía estaba obligada, en vista de amenazas graves en una situación de violencia doméstica, a «registrar debidamente la denuncia de la demandante, abrir una investigación judicial e iniciar inmediatamente acciones penales contra el marido de la demandante, manteniendo una relación detallada de las llamadas de emergencia y avisando al turno siguiente de la situación», así como a «emprender acciones respecto a la alegación de que el marido de la demandante tenía un arma de fuego que amenazaba con utilizar».

En el caso M. C. contra Bulgaria, que supuso un hito similar respecto a la eficacia de las investigaciones judiciales sobre casos de violación, el Tribunal Europeo de Derechos humanos concluyó que la investigación realizada por las autoridades búlgaras no cumplía con las exigencias inherentes a las obligaciones del Estado de establecer y ejecutar eficazmente un sistema penal que castigue toda forma de violación y violencia sexual.<sup>36</sup> El tribunal consideró que la excesiva importancia concedida a la falta de pruebas de la resistencia física a dos violaciones de la demandante constituía un enfoque restrictivo para las diligencias contra los casos de violación. Dado que muchas víctimas de violación, en especial las menores de edad, no ofrecen unos niveles de resistencia que puedan probarse fácilmente en los procesos penales, se consideró que la interpretación de los elementos penales constitutivos de violación en Bulgaria limitaba la posibilidad de que las víctimas de violación recurrieran a la Justicia penal.

Aunque esta jurisprudencia es un paso adelante importante, no se trata de esperar que surjan oportunidades para que el tribunal desarrolle el significado de «protección» contra todas las formas de violencia contra la mujer, ya que esto supondría un enfoque poco sistemático y a largo plazo. En cambio, sería mucho más eficaz un convenio jurídicamente vinculante sobre la eliminación de la violencia contra la mujer en el que se defina claramente el concepto de violencia de género, que abarque sus diversas formas y que incluya una lista exhaustiva de las medidas para prevenir y combatir de forma eficaz la violencia contra la mujer.

---

<sup>36</sup> M. C. contra Bulgaria, sentencia del 4 de diciembre de 2003 sobre el incumplimiento de las autoridades con su obligación de investigar todos los aspectos de dos casos de violación de una niña de 14 años que no gritó ni opuso ninguna forma de resistencia física.

Este convenio podría basarse en las medidas y acciones establecidas en la *Recomendación Rec (2002) 5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de la mujer contra la violencia* que, aunque no es jurídicamente vinculante, fue el primer instrumento a nivel internacional en el que se proponía una estrategia global y coordinada para prevenir la violencia contra la mujer y proteger a las víctimas, incluyendo todas las formas de violencia de género contra las mujeres. La recomendación reconoce que la violencia contra la mujer es el resultado del desequilibrio de poder entre hombres y mujeres y da lugar a una grave discriminación contra el sexo femenino, tanto en la sociedad como en el seno de la familia, y destaca además la necesidad urgente de combatir este fenómeno. En ella se incluyen nueve recomendaciones clave a los Estados miembros, centradas en la revisión de la legislación y las políticas gubernamentales, el establecimiento de planes de acción coordinados, el fomento de programas de investigación y educación superior relativos a la violencia contra la mujer y la recogida de datos. Por otra parte, este documento recomienda a los Estados miembros que reconozcan su «obligación de ejercer la diligencia debida para evitar, investigar y castigar todo acto de violencia, ya sean cometidos por el Estado o por particulares, y a proporcionar protección a las víctimas».<sup>37</sup>

Sin embargo, la *Recomendación Rec (2002) 5* no es un instrumento jurídicamente vinculante, por lo que no existe ningún mecanismo que obligue a la ejecución de las medidas recomendadas. En consecuencia, aún queda mucho por mejorar en su aplicación en todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Si bien algunos han adoptado una serie de iniciativas para cumplir con algunas de las medidas sugeridas, ninguno de los Estados miembros ha aplicado aún completamente sus disposiciones. Incluir algunas o todas estas medidas en un instrumento jurídicamente vinculante daría un nuevo impulso a su ejecución, por lo que la recomendación supone una base excelente para elaborar un instrumento jurídicamente vinculante en el ámbito de la lucha contra la violencia sobre la mujer.

## ***Mecanismos***

El reconocimiento y respeto en toda Europa de la igual dignidad y del derecho a la seguridad de hombres y mujeres son objetivos prioritarios del Consejo de Europa. El Comité Directivo para la Igualdad entre Hombres y

---

<sup>37</sup> Párr. 1.

Mujeres (CDEG) es el organismo intergubernamental encargado de defender, fomentar y llevar a cabo las acciones del Consejo de Europa para promover la igualdad entre mujeres y hombres. Depende directamente del Comité de Ministros, de quien recibe instrucciones y al que remite sus informes y propuestas. Los miembros del Comité tienen la tarea de promover la colaboración entre los Estados miembros y estimular las acciones a nivel nacional, así como dentro del Consejo de Europa, para alcanzar la igualdad real entre hombres y mujeres. Para lograr su objetivo, el CDEG realiza análisis, estudios y evaluaciones, propone instrumentos prácticos, organiza proyectos, define estrategias y medidas políticas y, en caso necesario, define instrumentos jurídicos y políticos adecuados.

El CDEG ha emprendido una serie de iniciativas para promover la protección de las mujeres contra la violencia. Basándose en una decisión de los ministros europeos encargados de la igualdad entre mujeres y hombres, el CDEG supervisó el desarrollo del *Plan de Acción para Combatir la Violencia contra la Mujer*. Usando medios políticos, jurídicos, administrativos, educativos y culturales, entre otros, el plan de acción pretendía proporcionar a los ministerios nacionales un marco político para combatir la violencia contra la mujer.<sup>38</sup> Se organizaron diversos seminarios y conferencias que permitieran comprender mejor las distintas formas y aspectos de la violencia contra la mujer y enriquecieran la base de conocimientos sobre temas como la prevención de la violencia doméstica, la asistencia y el apoyo a las víctimas y los distintos papeles que pueden desempeñar los hombres en este contexto, pero también sobre la violencia de las mujeres contra los hombres.

Estas actividades pusieron de manifiesto la necesidad de un enfoque concertado en la lucha contra la violencia sobre la mujer, lo que dio lugar a la elaboración de la *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia*, que incluye una recomendación a los Estados miembros de que informen al Consejo de Europa sobre las medidas y acciones emprendidas a nivel nacional para seguir la aplicación del documento. Para armonizar los informes, el CDEG desarrolló un marco de seguimiento basado en 20 indicadores con el objetivo de obtener, en distintos momentos, datos regulares y comparables sobre los avances realizados en la protección de las mujeres contra la violencia. Las primeras dos rondas de seguimiento terminaron en 2006 y 2008.

---

<sup>38</sup> El Plan de Acción se incluye en el *Resumen del Plan de Acción para Combatir la Violencia contra la Mujer*, EG-S-VL (1998) 1, Estrasburgo.

Los resultados de ambas rondas se analizaron y publicaron. El primer conjunto de resultados se incluyó en *Combating violence against women – Stocktaking study on measures and action taken in Council of Europe member states*, el inventario de medidas y acciones tomadas en los Estados miembros del Consejo de Europa para combatir la violencia contra la mujer,<sup>39</sup> en el que se incluye información detallada sobre las medidas nacionales en relación con la legislación, los servicios y el apoyo a las víctimas, la resocialización de los agresores, la educación y la formación profesional, y se recogen datos de los que anteriormente no se disponía. Este documento contiene asimismo datos de partida que permitirán cuantificar los avances realizados en la prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres.

La información adicional recibida fuera de plazo para el inventario se recopiló y analizó en el documento *Protecting women against violence -Analytical study on the effective implementation of Recommendation Rec (2002) 5 on the protection of women against violence in Council of Europe member states* que en el que se analiza el grado de implantación de la *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de las mujeres contra la violencia* en los Estados miembros del Consejo de Europa.<sup>40</sup>

El segundo conjunto de resultados se analizó en el *Analytical Study of the Results of the Second Round of Monitoring the Implementation of Recommendation Rec (2002) 5*.<sup>41</sup> Mediante la comparación de los datos enviados por los Estados miembros con la información de partida recibida durante la primera ronda de seguimiento, este segundo documento extrae conclusiones sobre los avances logrados en los servicios de apoyo, la legislación, la sensibilización y la formación en el ámbito de la violencia contra la mujer y la recogida de datos.

Está prevista una evaluación resumida de los datos al finalizar la cuarta ronda de seguimiento. Para entonces, el conocimiento y la experiencia adquiridos harán necesario realizar cambios en la estructura de seguimiento, e incluso en la propia *Recomendación Rec (2002) 5*, a menos que el Consejo de Europa haya emprendido la elaboración de un convenio jurídicamente vinculante en este ámbito que incluya un mecanismo de seguimiento ade-

---

<sup>39</sup> Véase nota 1.

<sup>40</sup> *Protecting women against violence - Analytical study on the effective implementation of Recommendation Rec (2002) 5 on the protection of women against violence in Council of Europe member states*, Consejo de Europa, 2007, CDEG (2007)3.

<sup>41</sup> Véase nota 8.

cuado, lo que supondría una forma mucho más eficaz de obtener respuestas detalladas por parte de los Estados miembros.

El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, institución independiente dentro de esta institución cuya misión es promover la sensibilización sobre los derechos humanos y su respeto en todos los Estados miembros, promueve activamente con su labor el respeto de los derechos fundamentales de las mujeres. En sus esfuerzos por establecer un diálogo permanente con los Estados miembros del Consejo de Europa y durante sus visitas oficiales a los distintos países, el Comisario de Derechos Humanos se interesa por las medidas tomadas a nivel nacional para prevenir y combatir la violencia contra la mujer, en especial la violencia doméstica y la trata de mujeres y de niños, pero también por el grado de participación de las mujeres en la vida pública. Recientemente, declaró que «la violencia doméstica sigue asolando las sociedades europeas» a pesar de las numerosas iniciativas y compromisos de acción. Aunque se conocen de sobra las medidas necesarias para atajar la violencia doméstica, estas aún no se aplican de forma sistemática en los Estados miembros del Consejo de Europa, por lo que hizo un llamamiento a redactar un tratado internacional completo sobre la violencia contra la mujer en el que se incluyeran normas jurídicamente vinculantes para la prevención, la protección y el inicio de acciones judiciales en casos de violencia contra la mujer, así como para la atención a las víctimas.<sup>42</sup>

## **Actividades**

Una serie de seminarios y conferencias sobre distintos aspectos de la violencia contra la mujer<sup>43</sup> dio lugar en 1993 a la celebración de la Tercera Conferencia Ministerial sobre Igualdad entre Mujeres y Hombres, que se desarrolló bajo el lema *Estrategias para la eliminación de la violencia contra la mujer en la sociedad: medios de comunicación y otras vías*. La *Declaración sobre Políticas para Combatir la Violencia contra la Mujer en una Europa Democrática*, adoptada con ocasión de la conferencia ministerial, incluye la primera referencia a la diligencia debida de los Estados en la lucha contra la violencia sobre las mujeres, al indicar que «también se puede considerar a los

---

<sup>42</sup> *An international or European treaty is needed for the protection of women against violence*, opinión del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Thomas Hammarberg, 7 de enero de 2008.

<sup>43</sup> Las actas de los seminarios y conferencias están disponibles en [www.coe.int/equality](http://www.coe.int/equality).

Estados responsables [...] en relación con los actos de violencia privados si no actúan con la diligencia suficiente para impedir la violación de los derechos o investigar los actos de violencia, sancionarlos y ofrecer apoyo a las víctimas».<sup>44</sup>

Con el fin de estudiar las distintas formas de violencia contra la mujer y las distintas medidas tomadas por los Estados miembros ante ella, el Consejo de Europa, además de supervisar la implementación de la *Recomendación Rec (2002) 5*, ha preparado diversos estudios y publicaciones. Por ejemplo, lleva desde 1998 recopilando información de forma periódica sobre legislación relativa a la violencia contra la mujer en los Estados miembros del Consejo de Europa.<sup>45</sup> También ha estudiado las tradiciones perjudiciales para las mujeres y ha publicado un estudio sobre matrimonios forzados, centrado en la legislación y políticas puestas en marcha en los Estados miembros del Consejo de Europa para combatir este fenómeno.<sup>46</sup>

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha abordado la eliminación de la violencia contra la mujer desde una perspectiva parlamentaria y ha preparado recomendaciones y resoluciones sobre diversas formas de violencia contra la mujer.

***Resoluciones y recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria***

- *Recomendación 1450 (2000) sobre la violencia contra la mujer en Europa.*
- *Resolución 1247 (2001) sobre la mutilación genital femenina.*
- *Recomendación 1582 (2002) sobre la violencia doméstica contra la mujer.*
- *Resolución 1327 (2003) sobre los llamados «crímenes de honor».*
- *Recomendación 1681 (2004) sobre la Campaña para Combatir la Violencia Doméstica contra las Mujeres en Europa.*
- *Recomendación 1723 (2005) sobre los matrimonios forzados e infantiles.*
- *Resolución 1512 (2006) sobre Parlamentos unidos en la lucha contra la violencia doméstica sobre las mujeres.*

---

<sup>44</sup> III Conferencia Ministerial sobre Igualdad entre Mujeres y Hombres, Roma, 21-22 de octubre de 1993: *Declaración sobre Políticas para Combatir la Violencia contra la Mujer en una Europa Democrática*, MEG-3 (93) 22, párr. 18.

<sup>45</sup> *Legislation in the member states of the Council of Europe in the field of violence against women*, vols. I y II, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2007, EG (2007) 1.

<sup>46</sup> *Forced marriages in Council of Europe member states - A comparative study of legislation and political initiatives*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2005, CDEG (2005) 1.



- *Recomendación 1759 (2006) sobre Parlamentos unidos en la lucha contra la violencia doméstica sobre las mujeres.*
- *Resolución 1582 (2007) sobre Parlamentos unidos en la lucha contra la violencia doméstica sobre las mujeres: evaluación a mitad de la campaña* (Disponible en [www.coe.int/stopviolence/](http://www.coe.int/stopviolence/)).
- *Recomendación 1817 (2007) sobre Parlamentos unidos en la lucha contra la violencia doméstica sobre las mujeres: evaluación a mitad de la campaña.*
- *Recomendación 1777 (2007) sobre agresiones sexuales relacionadas con las «drogas de la violación».*

A pesar de sus limitaciones por no ser instrumentos de derecho internacional jurídicamente vinculantes, estas recomendaciones suponen una guía completa para los Estados miembros del Consejo de Europa sobre cómo proceder en la prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres y constituyen, junto con otros trabajos del Consejo de Europa, la referencia con la cual comparar las estrategias nacionales de los Estados miembros.

La elevada sensibilidad del Consejo de Europa sobre la violencia contra la mujer y la labor realizada en este ámbito dieron lugar a la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, que se lanzó en noviembre de 2006 y culminó en junio de 2008. En el capítulo 2 se ofrecen una perspectiva general y una evaluación completa de la campaña.

### 3.1.2. Unión Europea

#### **Marco jurídico**

Al estar concebida para lograr la unidad económica y política de sus miembros, la legislación de la Comunidad Europea y, más adelante, la Unión Europea, se ha centrado principalmente en regular cuestiones relacionadas con el comercio, la apertura de los mercados, la circulación de personas y bienes y la cohesión económica y social.<sup>47</sup> La Unión Europea no goza de poderes exclusivos para legislar de forma detallada sobre derechos humanos.

---

<sup>47</sup> Véanse las actividades de la Comunidad Europea establecidas en el artículo 3 del *Tratado CE* (2001).



Sin embargo, la Unión Europea ha introducido una serie de instrumentos jurídicos, tanto vinculantes como no vinculantes, destinados a promover la igualdad de género en sus Estados miembros. Su competencia en este ámbito consiste principalmente en la integración de las mujeres como forma de alcanzar políticas comunes y la erradicación de la discriminación entre mujeres y hombres en todas las áreas de su jurisdicción. Mediante la introducción de una perspectiva de género en las normativas que regulan distintos aspectos de la vida, las iniciativas de la Unión Europea refuerzan la posición de las mujeres, contribuyendo así a alcanzar una igualdad real entre mujeres y hombres. Con el fin de mantenerse dentro de sus competencias explícitas,<sup>48</sup> la Unión Europea ha centrado su labor en el área de la igualdad de género en combatir la discriminación por razón de sexo en áreas como el empleo, la ocupación, la seguridad social y, más recientemente, también en el acceso a bienes y servicios.<sup>49</sup> La *Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y el Consejo Europeo*, que modifica la *Directiva del Consejo 76/207/CEE sobre la aplicación del principio de igualdad de tratamiento para hombres y mujeres en lo referente al acceso al empleo, a la formación profesional, a la promoción y a las condiciones laborales*, es un punto de referencia importante, ya que prohíbe el acoso sexual como forma de discriminación de género. Se anima a los Estados miembros a prevenir toda forma de discriminación por razón de sexo, en especial el acoso, incluido el acoso sexual, en el lugar de trabajo.

Sin embargo, la Unión Europea no ha elaborado ningún instrumento jurídicamente vinculante sobre la protección de la mujer contra la violencia de género. Las medidas para prevenir y combatir la violencia contra la mujer siguen estando por tanto bajo competencia de cada Estado miembro.<sup>50</sup> La

---

<sup>48</sup> Véase artículo 5 del *Tratado CE*: «En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario».

<sup>49</sup> Véase artículo 2 del *Tratado CE*, en el que se recoge que la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres es tarea de la Comunidad Europea, y el artículo 3.2, en el que se proclama que la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad. Para una base legal sobre la legislación de la Unión Europea en materia de la igualdad de trato entre mujeres y hombres, véase el artículo 141.3 para asuntos de empleo y ocupación, el artículo 13.1 para asuntos no relacionados con el empleo y el artículo 137 para asuntos de empleo y mejora de las condiciones de vida y laborales. Véase asimismo la *Directiva 2006/54/CE del 5 de julio de 2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa sobre la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de tratamiento a mujeres y hombres en asuntos de empleo y ocupación*.

*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* no refleja la protección de las mujeres contra la violencia, puesto que su objetivo es garantizar la protección de los derechos fundamentales en el trabajo cotidiano de los organismos e instituciones de la Unión Europea en el marco de sus competencias.<sup>51</sup> Cuando entre en vigor, los Estados miembros estarán obligados a cumplir con el conjunto de derechos consagrados en la Carta únicamente en actividades en las que se aplique el derecho de la Unión Europea.<sup>52</sup>

Sin embargo, el Consejo Europeo ha elaborado recientemente una recomendación sobre la prevención de lesiones y la promoción de la seguridad en la que se insta a los Estados miembros a tomar medidas para prevenir lesiones, incluidas las provocadas por la violencia intencionada y, en especial, la violencia doméstica contra mujeres y niños.<sup>53</sup> Se considera prioritaria la prevención de este tipo de violencia para prevenir las lesiones y promover la seguridad, y se pide a los Estados miembros de la Unión Europea que presten especial atención a este problema, incluida la relación entre el consumo de alcohol y drogas y el número de lesiones intencionadas en relación con la violencia doméstica contra mujeres y niños.

Por otra parte, la *Decisión marco 2001/220/JAI del 15 de marzo de 2001 relativa a la situación de la víctima en el proceso penal* trata diversas cues-

---

<sup>50</sup> Los artículos 2 y 3 del *Tratado de Niza* limitan la función de la Unión Europea a legislar sobre la igualdad entre hombres y mujeres únicamente en sus ámbitos de acción, ninguno de los cuales incluye la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El artículo 13 de ese mismo tratado se limita a proporcionar una base jurídica para combatir la discriminación basada, entre otras razones, en el género (*Tratado de Niza, enmienda del Tratado de la Unión Europea, los tratados de institución de las Comunidades Europeas y otras leyes relacionadas con ellos*, firmado el 26 de febrero de 2001, Boletín Oficial C 80 del 10 de marzo de 2001). Puede encontrarse una panorámica general de la legislación de la Unión Europea en el ámbito de la lucha contra la discriminación entre mujeres y hombres en [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/legislation/legalacts\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/legalacts_en.html).

<sup>51</sup> Véase el artículo 51 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 2000/C 364/01, proclamada en el año 2000.

<sup>52</sup> Como parte del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, los jefes de Estado y de gobierno y los ministros de Asuntos Exteriores de los 25 Estados miembros de la Unión Europea firmaron la Carta en Roma el 29 de octubre de 2004. El proceso de ratificación según los requisitos de las respectivas constituciones nacionales sigue en marcha.

<sup>53</sup> *Recomendación del 31 de mayo de 2007 del Consejo de Europa sobre la Prevención de Lesiones y la Promoción de la Seguridad* (2007/C 164/01).

tiones de importancia para las mujeres que sufren violencia y deciden recurrir a la Justicia penal. Entre ellas hay medidas para garantizar que se trate a las víctimas con el debido respeto a su dignidad personal, el derecho de estas a recibir información sobre todos los aspectos de los procesos penales, sobre sus derechos y sobre el papel que desempeñan en ellos, pero también la implicación de servicios especializados y organizaciones de apoyo a las víctimas en los procesos penales.

Desde 1997, el Parlamento Europeo ha tratado el tema de la violencia contra la mujer en muchas resoluciones e informes. Una resolución sobre la necesidad de establecer una campaña de tolerancia cero a la violencia contra la mujer en toda la Unión Europea dio pie a la Comisión Europea para realizar una campaña de sensibilización en 1999-2000. En 2004, el Parlamento Europeo adoptó la *Resolución 2004/2220/INI sobre la Situación Actual de la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y Posibles Acciones Futuras*, en la que se instaba a los Estados miembros y a la Comisión Europea a considerar la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos y a adoptar medidas jurídicas y políticas adecuadas para mejorar la protección de las mujeres frente a todo tipo de violencia. La resolución invitaba asimismo a la Unión Europea a tratar el problema de los crímenes de honor y pedía a la Comisión que declarara un *Año Europeo contra la Violencia de los Hombres sobre las Mujeres*. Más recientemente, durante su sesión de julio de 2008, el Parlamento Europeo instó a la Comisión Europea y al Consejo Europeo a poner en marcha una base jurídica clara para combatir todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la trata.

La ausencia actual de una base jurídica clara que permita desarrollar una política común para combatir la violencia contra la mujer significa que los Estados miembros de la Unión Europea tienen que diseñar e implementar de forma individual sus estrategias nacionales. Con el fin de evitar los largos procesos de diseño, prueba y reconfiguración de políticas que hagan frente a la violencia contra la mujer en cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea, los grupos de defensa de los derechos de la mujer han recomendado también una base jurídica que permita a la Unión Europea legislar en este ámbito.<sup>54</sup> Esto debería dar lugar a una estrategia coherente y

---

<sup>54</sup> Véanse por ejemplo: *Evaluation of the Implementation of the European Commission's Roadmap for Equality between Women and Men 2006-2010 - year one*, European Women's Lobby, 18 de octubre de 2007, p. 10, y *Resolution on the Future Constitutional Framework of the European Union*, European Women Lawyers' Association, 12 de mayo de 2007, párr. 1.2.

eficaz en la lucha contra la violencia sobre las mujeres, basada en una definición uniforme que reconozca la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos.

Este hueco podría llenarse con un acuerdo sobre la eliminación de la violencia contra la mujer adoptado en el marco del Consejo de Europa, entre cuyos miembros se encuentran todos los Estados miembros de la Unión Europea.

### ***Mecanismos y actividades***

Consciente de las limitaciones de su jurisdicción para diseñar una política común en esta área que sea jurídicamente vinculante, la Unión Europea ha cumplido una función determinante en la sensibilización sobre la violencia contra la mujer y en el apoyo económico de actividades, proyectos e investigación a nivel local y europeo.

La Iniciativa DAPHNE, que posteriormente se transformó en el Programa DAPHNE, lleva funcionando desde 1997 con el objetivo de financiar y respaldar medidas de prevención y lucha contra la violencia sobre los niños, los adolescentes y las mujeres, y proteger a sus víctimas y a los grupos de riesgo. Aparte de los proyectos dirigidos por organizaciones no gubernamentales, su financiación llega también a los agentes gubernamentales locales, lo que ha garantizado una amplia variedad de proyectos a nivel local y regional. La segunda ronda, el Programa DAPHNE II, garantizó su continuidad,<sup>55</sup> mientras que el Programa DAPHNE III (2007-2013) se adoptó para garantizar el apoyo económico continuado de los proyectos.<sup>56</sup>

En paralelo, la Unión Europea llevó a cabo una campaña durante 1999 y 2000 para sensibilizar a sus ciudadanas y ciudadanos sobre la violencia

---

<sup>55</sup> Establecida por una decisión del Parlamento Europeo y del Consejo el 21 de abril de 2004 en el que se adoptaba un *Programa de Acción para la Comunidad Europea de 2004 a 2008 para prevenir y combatir la violencia contra niños, adolescentes y mujeres, y para proteger a las víctimas y grupos en riesgo* (2004/803/CE).

<sup>56</sup> El 20 de junio de 2007, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Decisión n.º. 779/2007/CE, en la que se establece para el periodo 2007-2013 un programa específico destinado a prevenir y combatir la violencia contra niños, adolescentes y mujeres y a proteger a las víctimas y grupos en riesgo (Programa Daphne III) en el marco del programa general «Derechos Fundamentales y Justicia».  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/daphne3/funding\\_daphne3\\_en.htm#part\\_3](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/daphne3/funding_daphne3_en.htm#part_3).

contra la mujer, centrándose especialmente en la violencia doméstica. Dicha campaña fue consecuencia de la Decisión A4-250/1997 del Parlamento Europeo, en la que se instaba a los Estados miembros a introducir legislación específica para proteger a las víctimas de la violencia de género tanto en el derecho penal y como en el derecho de familia. Como parte de esta campaña se recopiló y publicó un conjunto de estudios y proyectos de investigación sobre actitudes hacia la violencia contra la mujer bajo el título *Eurobarómetro n.º. 51.0 sobre los europeos y sus opiniones sobre la violencia doméstica contra las mujeres*<sup>57</sup>.

Con el fin de fomentar la investigación en el ámbito de la violencia doméstica, el VI Programa Marco de la Unión Europea proporcionó fondos para una red interdisciplinar de investigadores sobre violencia contra la mujer para el periodo 2004-2007. Esta red, llamada *Acción Coordinada sobre las Violaciones de los Derechos Humanos (CAHRV)*, constaba de varios colaboradores institucionales e investigadores, y realizó estudios sobre las violaciones de los derechos humanos en el contexto de las relaciones interpersonales.<sup>58</sup>

Para demostrar su compromiso por alcanzar una igualdad de género real, la Comisión de la Unión Europea incluyó recientemente la erradicación de la violencia de género como una de las seis áreas prioritarias de acción para la Unión Europea. Con este fin, se comprometió en su *Hoja de ruta para la igualdad entre mujeres y hombres 2006-2010* a intensificar sus esfuerzos para crear un sistema que permita obtener estadísticas comparables sobre crímenes, víctimas y Justicia penal, hacer un seguimiento en el ámbito de la Unión Europea, y apoyar a los Estados miembros y a las ONG en sus iniciativas para erradicar la violencia de género mediante campañas de sensibilización, el intercambio de buenas prácticas, la investigación y programas para víctimas y agresores.

En consecuencia, se está trabajando para crear un marco coherente que permita a todos los Estados miembros de la Unión Europea recoger datos estadísticos sobre criminalidad, víctimas y Justicia penal en los próximos años. La violencia contra la mujer, incluidas la violencia doméstica

---

<sup>57</sup> *Eurobarómetro n.º. 51.0 sobre los europeos y sus opiniones sobre la violencia doméstica contra las mujeres*, presentado el 14 de julio de 1999.

<sup>58</sup> Puede verse una panorámica general de los trabajos y publicaciones de la red en <http://www.cahrv.uni-osnabrueck.de/reddot/index.html> .

y la trata de seres humanos, se encuentra entre las categorías de crímenes para las que se desarrollarán indicadores.<sup>59</sup> Se espera que esta iniciativa ayude a generar unos datos muy necesarios sobre la violencia contra la mujer que puedan compararse entre todos los países de la Unión Europea.

Queda por ver si el recientemente creado Instituto Europeo de la Igualdad de Género tratará el problema de la violencia contra la mujer. Encargado como está de la amplia misión de proporcionar apoyo técnico en el área de la igualdad de género mediante la recogida y análisis de información, la sensibilización y el desarrollo de herramientas para un enfoque integral de la igualdad de género, sería fundamental para cumplir su misión que el instituto abarcara también la violencia de género,<sup>60</sup> ya que las mujeres sólo pueden beneficiarse de las políticas económicas y sociales de igualdad de género si viven a salvo de la violencia. Sin embargo, la normativa de creación del instituto limita su radio de acción a lograr la igualdad de género en las políticas y competencias de la Comunidad Europea, lo que excluye la erradicación de la violencia contra la mujer.

### **3.1.3. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa**

#### ***Marco jurídico y compromisos políticos***

El trabajo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa abarca una amplia gama de asuntos relacionados con la seguridad. Debido a su dimensión humana, dicho trabajo engloba la protección de los derechos humanos, incluida la igualdad de género. Las decisiones de la OSCE son de carácter político y se toman por consenso, por lo que no obligan jurídicamente a los Estados miembros. No obstante, los compromisos políticos declarados en diversas ocasiones en las últimas décadas revelan que se ha ido produciendo un cambio de paradigma entre los responsables de elaborar el derecho y las políticas internacionales.

---

<sup>59</sup> Para más información, véase el Comunicado de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo y el Comité Económico y Social Europeo COM(2006)437 final del 7 de agosto de 2006.

<sup>60</sup> *Reglamento (CE) n.º. 1922/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo del 20 de diciembre de 2006 por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género.*

El *Acta Final de Helsinki* de 1975 comprometía a sus firmantes a proteger los derechos humanos y las libertades humanas «derivadas de la dignidad inherente al ser humano», pero sólo se mencionaban expresamente el derecho a la libertad de culto y los derechos de las minorías. El reconocimiento de que las mujeres podían precisar de protección especial contra la violencia de género no quedó reflejado hasta la llegada de declaraciones de intención política posteriores, como la adoptada en la *Conferencia sobre la Dimensión Humana* que la CSCE celebró en Moscú en 1991.

A partir de entonces, los Estados miembros de la OSCE han tomado constantemente medidas para eliminar la violencia contra la mujer, reconociendo, entre otras cosas, que la igualdad de género es uno de los pilares fundamentales para una sociedad justa y democrática basada en el Estado de derecho.<sup>61</sup> Además, han reconocido las necesidades especiales y el papel de las mujeres en los conflictos armados y en las situaciones posteriores a dichos conflictos.<sup>62</sup> Por otra parte, han reconocido la especial vulnerabilidad de las mujeres en los países en transición económica,<sup>63</sup> así como la necesidad de fomentar la igualdad de género y la plena participación de las mujeres en la vida política, la toma de decisiones, el empleo y otras muchas áreas, expresando de este modo su compromiso por alcanzar una igualdad total entre mujeres y hombres.

Dado el carácter político de estas declaraciones y decisiones, la decisión final sobre el inicio de medidas jurídicas y políticas y la asignación de los recursos necesarios son competencia de los Estados miembros de la OSCE. En consecuencia, no existen mecanismos para fomentar o realizar un seguimiento de su aplicación.

Queda por ver si la *Decisión del Consejo Ministerial sobre Prevención y Lucha contra la Violencia sobre las Mujeres* adoptada en diciembre de 2005

---

<sup>61</sup> Para tener una visión de conjunto, véanse extractos de los documentos de la OSCE sobre igualdad de género ([http://www.osce.org/documents/gen/2005/07/15827\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/gen/2005/07/15827_en.pdf)); por ejemplo, la *Carta de Seguridad Europea*, Estambul, 19 de noviembre de 1999, III. Nuestra respuesta común, párr. 24.

<sup>62</sup> Documento de la reunión de Moscú de la *Conferencia sobre la Dimensión Humana* de la CSCE, 10 de septiembre-4 de octubre de 1991, párr. 40; *Declaración Final de Helsinki de la Asamblea Parlamentaria*, 9 de julio de 1993, párr. 10; *Declaración de Varsovia de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE*, 8 de julio de 1997, párrs. 160-174.

<sup>63</sup> *Hacia un modelo de seguridad común y global para la Europa del siglo veintiuno*, Declaración de Estocolmo de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, 9 de julio de 1996.



dará lugar a un esfuerzo más concertado y práctico.<sup>64</sup> Esta decisión reitera la obligación de los Estados a ejercer la diligencia debida para prevenir, investigar y castigar a quienes cometan actos de violencia contra mujeres y niñas y a proporcionar protección a las víctimas.<sup>65</sup> En una exhaustiva lista de actividades, insta a los Estados participantes a ofrecer por ley a todas las víctimas de violencia una protección total, así como asistencia médica y social, y a formar y educar a los profesionales implicados, a recoger datos comparables y a reforzar la independencia económica de las mujeres.<sup>66</sup> Estas actividades coinciden con las defendidas en la *Recomendación Rec (2002) 5 del Consejo de Europa sobre la protección de la mujer contra la violencia*.

## **Mecanismos**

A esta serie de declaraciones de intención política siguió la adopción por el Consejo Permanente de la OSCE del *Plan de Acción para Asuntos de Género* del año 2000, que pretendía asegurarse de que los compromisos de la OSCE eran tomados en cuenta tanto por los Estados participantes como en las actividades concretas de las instituciones y misiones *in situ* de la OSCE.<sup>67</sup>

El *Plan de Acción para Asuntos de Género* del año 2000 no se aplicó con la suficiente eficacia,<sup>68</sup> por lo que en 2004 se adoptó un *Plan de Acción para la Promoción de la Igualdad de Género* mejorado y reforzado, con un doble enfoque: lograr la igualdad de género dentro de la OSCE y en los Estados participantes.<sup>69</sup> Con este fin, establece objetivos para la organización en las áreas de gestión, contratación y formación del personal, incluidos módulos de formación específica sobre violencia doméstica.<sup>70</sup> A los Estados participantes se les recomienda tomar medidas eficaces para promover la igualdad de género en general y, de forma prioritaria, prevenir la violencia contra la mujer con la asistencia jurídica de la Secretaría de la OSCE, tanto de modo general como para proyectos concretos.<sup>71</sup>

---

<sup>64</sup> MC. DEC/15/05 del 6 de diciembre de 2005.

<sup>65</sup> *Ibidem*, preámbulo.

<sup>66</sup> *Ibidem*, párrs. 4-7.

<sup>67</sup> PC.DEC/353 del 1 de junio de 2000.

<sup>68</sup> MC. DEC/14/04 del 7 de diciembre de 2004, párrs. 4-8.

<sup>69</sup> *Ibidem*, párr. 2.

<sup>70</sup> *Ibidem*, párr. 11.

<sup>71</sup> *Ibidem*, párrs. 42 y 44.



## **Actividades**

La OSCE, en especial a través de su Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), lleva a cabo una serie de actividades con el objetivo de respaldar a los Estados miembros en sus esfuerzos por combatir la violencia contra la mujer y alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres. Las actividades destinadas a establecer un diálogo político con los Gobiernos y la sociedad civil, como los cursos de formación para las fuerzas del orden, los acuerdos de cooperación entre ONG y las fuerzas del orden y la asistencia en la elaboración de proyectos de ley sobre violencia doméstica demuestran que la OIDDH ha incluido la violencia contra la mujer entre sus actividades principales.

Las misiones locales de la OSCE han cumplido también una función importante en su labor por lograr la igualdad de género y prevenir el comportamiento violento hacia las mujeres. Por ejemplo, la misión de la OSCE en Kosovo redactó un manual sobre cómo actuar ante casos de violencia doméstica, destinado a ayudar a los trabajadores sociales de Kosovo a tratar los casos individuales, aplicar la nueva legislación, establecer redes, coordinar servicios, organizar la formación y llegar al público.<sup>72</sup>

### **3.1.4. Naciones Unidas**

#### **Marco jurídico**

Los Estados miembros del Consejo de Europa han firmado y ratificado una serie de tratados jurídicamente vinculantes en el marco de las Naciones Unidas.<sup>73</sup> Dichos tratados, inspirados principalmente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)<sup>74</sup> y la Convención sobre la Eli-

---

<sup>72</sup> *Responding to Incidents of Domestic Violence - Manual for Social Services Officers*, Departamento de Derechos Humanos y Estado de Derecho, Misión de la OSCE en Kosovo, 2006.

<sup>73</sup> Además de establecer normas de derecho internacional, las Naciones Unidas, a través de sus diversos organismos e instituciones, ha llevado a cabo un gran número de proyectos, programas y actividades en el ámbito de la prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres. Sin embargo, este apartado da prioridad al marco legal creado bajo sus auspicios.

<sup>74</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Resolución de la Asamblea General 2200A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976, en adelante, «PIDCP».

minación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), imponen a los Estados miembros un conjunto de obligaciones similares a las derivadas del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Por ejemplo, el PIDCP exige a los Estados respetar y garantizar los derechos fundamentales sin distinción de ningún tipo, incluido el derecho a la vida (art. 6), la prohibición de las torturas y de los tratamientos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 7), la prohibición de la esclavitud (art. 8), el derecho a la libertad y la seguridad de la persona (art. 9), el respeto a la vida privada y familiar (arts. 17 y 23) y la igualdad ante la ley y el derecho a la protección igual de la ley (art. 26).

El Comité de Derechos Humanos (el organismo encargado de supervisar la ejecución de PIDCP) ha dejado claro, mediante la explicación de cómo estos derechos garantizan la protección de las mujeres contra la violencia, que una legislación ineficaz en materia de violencia doméstica y otros tipos de violencia, incluidas la violación y la violencia sexual y la restricción del acceso a abortos seguros para las mujeres que se han quedado embarazadas como consecuencia de una violación, puede violar el derecho de las mujeres a no sufrir torturas ni tratamientos o penas crueles, inhumanos o degradantes.<sup>75</sup> El Comité considera además que ciertas políticas y prácticas impiden que las mujeres disfruten en igualdad de condiciones de los derechos enunciados en el Pacto, en especial la práctica de tomar en consideración la vida sexual de una mujer cuando reclama sus derechos jurídicos y la protección contra una violación, pero también la de eximir de toda responsabilidad penal al violador si accede a casarse con la víctima.

La CEDAW, que hace especial hincapié en la discriminación contra las mujeres en todos los ámbitos de la vida, prohíbe la discriminación contra las mujeres en la vida pública y en la privada, incluidas todas las relaciones interpersonales. Cumplir con la Convención implica tomar todas las medidas adecuadas para prevenir la discriminación, tanto pública como privada, con el fin de garantizar que las mujeres disfruten plenamente de sus derechos fundamentales.<sup>76</sup> Dichas medidas incluyen las medidas legislativas, administrativas, educativas y de otra índole necesarias para alcanzar una igualdad de género *de facto*.

---

<sup>75</sup> Comité de Derechos Humanos, Comentario General 28, Igualdad de Derechos entre Mujeres y Hombres (artículo 3), documento ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.10 (2000).

<sup>76</sup> Véanse artículos 2-5 de la CEDAW.

Para entender cómo las disposiciones en cuestión imponen la obligación legal de prevenir y combatir la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, como violación de los derechos humanos de las mujeres por parte de particulares, es importante repasar la evolución del derecho internacional en materia de derechos humanos.

Tradicionalmente se ha considerado que los derechos y libertades fundamentales enunciados tanto en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales como en el PIDCP imponían principalmente obligaciones negativas a los Estados para que no se inmiscuyeran en el ámbito privado del individuo, garantizando de este modo su libertad, su autonomía y su vida privada.<sup>77</sup> Los primeros convenios y tratados, elaborados por organismos legislativos y Parlamentos compuestos principalmente por hombres defensores de un sistema internacional de derechos humanos, reflejaban en su mayoría las experiencias de violación de los derechos humanos sufridas por los hombres más que por las mujeres. Si bien la mayoría de los hombres sufren la violación de sus derechos individuales en relación con sus funciones en la vida pública, fuera del hogar, son las mujeres quienes han sufrido y siguen sufriendo violaciones importantes de su integridad física y de su dignidad a manos de particulares dentro de su propio hogar. Esta diferencia de experiencias quedó reflejada en el hecho de que no se regulara el ámbito privado, lo que dio lugar a una distinción artificial entre los ámbitos público y privado de la vida. Inicialmente, las disposiciones del derecho internacional en materia de derechos humanos regulaban la relación entre la persona y el Estado, haciendo especial hincapié en el ámbito público. En consecuencia, sólo se consideraba responsable al Estado en aquellas circunstancias en las que la violación de los derechos individuales era imputable a la acción del Estado y no a actos de particulares.

A lo largo de los años, los juristas feministas han criticado este concepto por su incapacidad para proteger a las mujeres que sufren atrocidades por parte de particulares en su domicilio.<sup>78</sup> Las críticas se centraron en el hecho de que, al sufrir la violación de sus derechos fundamentales y sus

---

<sup>77</sup> C. Ovey y R.C.A. White, *European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p.38.

<sup>78</sup> R. Cook, «State Responsibility for Violations of Women's Human Rights», en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 7, 1994, pp. 130-134.; D. Sullivan, «The Public/Private Distinction in International Human Rights Law», en J. Peters y A. Wolper (eds.), *Women's Rights, Human Rights*, New York Routledge, 1995, pp. 129-132; H. Charlesworth y C. Chinkin, *The boundaries of international law*, Manchester University Press, 2000, p. 30.

libertades principalmente en el ámbito privado,<sup>79</sup> el mundo de las mujeres no se veía reflejado en un sistema de disposiciones en materia de derechos humanos cuyo radio de acción terminaba en las puertas de sus casas. Este sistema de protección de los derechos humanos resultaba por tanto ineficaz, ya que los derechos humanos de las mujeres seguían violándose en el ámbito privado.

Los estudios académicos en los que se aboga por ampliar el concepto de la responsabilidad del Estado también a los actos de violencia cometidos en el ámbito privado han ido acompañados de avances en la jurisprudencia internacional y de nuevos tratados sobre derechos humanos, lo que ha permitido ampliar el concepto de la responsabilidad del Estado en el derecho internacional de los derechos humanos.

Un hito importante en este sentido fue la adopción de la CEDAW en 1979 y su entrada en vigor en 1981, ya que indica expresamente que el campo de aplicación de las obligaciones que recoge va más allá del ámbito público, exige explícitamente a los Estados que eliminen los comportamientos privados que perjudican a las mujeres y responsabiliza al Estado de las prácticas discriminatorias a los particulares (artículo 2.e). En un esfuerzo por interpretar la Convención, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer especificó en su Recomendación General n.º. 19 de 1992 que la definición de discriminación incluida en el artículo 1 de la convención incluía la violencia de género, incluso si esta no se mencionaba explícitamente. En esta recomendación general, el Comité de la CEDAW define la violencia de género como la «violencia dirigida contra una mujer por el hecho de ser mujer o que afecta a las mujeres de forma desproporcionada».<sup>80</sup> Dicha violencia incluye los «actos que causen daño o sufrimiento físico, psicológico o sexual, incluidas las amenazas de realizar tales actos, la coacción y otras privaciones de libertad».<sup>81</sup> En opinión de este Comité, «la violencia de género podría infringir ciertas disposiciones de la Convención, incluso si no se mencionaba en ellas de forma específica la violencia contra la mujer»,<sup>82</sup> por lo que añadió que «la violencia de género, que reduce o anula el disfrute por parte de las mujeres de sus derechos individuales y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los acuerdos en materia de derechos hu-

---

<sup>79</sup> H. Charlesworth y C. Chinkin, «The Gender of Jus Cogens», en *Human Rights Quarterly*, vol. 15, 1993, p. 73; D. Sullivan, véase nota 71, p. 127.

<sup>80</sup> Recomendación General n.º. 19, 11ª sesión, 1992, párr. 6.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

manos, constituye una discriminación en virtud del artículo 1 de la Convención». <sup>83</sup> Entre estos derechos y libertades se encuentran el derecho a no sufrir torturas, tratamientos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, a la protección igual de la ley, a la igualdad en la familia y el derecho al mayor grado posible de salud física y mental.

Además, el Comité recalca que la discriminación, según la CEDAW, no se limita a la acción de los Gobiernos o realizada en su nombre y hace un llamamiento a los Estados para que tomen todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra las mujeres cometida por cualquier persona, organización o empresa (art. 2.e) y deja claro que «los Estados también pueden ser responsables de los actos privados si no actúan con la diligencia debida para prevenir las violaciones de derechos o investigar o castigar los actos de violencia, así como de indemnizar a las víctimas». <sup>84</sup> Según este concepto, un Estado queda eximido de sus obligaciones en materia de derechos humanos únicamente si actúa con diligencia en la prevención, investigación, castigo e indemnización por las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, ya ocurran en el ámbito público o privado.

El Comité de la CEDAW determinó por tanto que la plena aplicación de la CEDAW exigía a los Estados tomar medidas concretas para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer, incluidas la violencia doméstica, la violencia sexual y la violación. Esta obligación se extiende a la puesta en marcha de servicios adecuados de apoyo a las víctimas de violencia doméstica, violación, agresión sexual y otras formas de violencia de género, pero también a la erradicación de las actitudes sexistas y a la elaboración de medidas jurídicas eficaces. Este concepto de «diligencia debida», que incluye la obligación de prevenir, investigar, castigar e indemnizar por la violación de los derechos, tanto si el agresor tiene carácter público como privado, ha cobrado importancia en el derecho internacional en materia de derechos humanos hasta el punto de convertirse en la base de todo intento por evaluar el cumplimiento del derecho internacional en materia de derechos humanos. <sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, párr. 7.

<sup>84</sup> *Ibidem*, párr. 9.

<sup>85</sup> Para conocer los antecedentes históricos, véase el informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk: *La norma de la diligencia debida como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, párrs. 19-29.

Aunque el Comité de la CEDAW tenía inicialmente como única misión recibir informes regulares sobre los avances hechos por los Estados Parte en la erradicación de la discriminación contra las mujeres, sus poderes para hacer un seguimiento de la implementación de la convención aumentaron considerablemente con la entrada en vigor del Protocolo Opcional de la CEDAW en el año 2000.

Con la ratificación de este protocolo opcional, los Estados Parte reconocían la competencia del Comité de la CEDAW para recibir demandas de particulares o grupos de particulares que alegasen ser víctimas de violaciones de los derechos fundamentales de la mujer enunciados en la CEDAW. Los Estados reconocían asimismo que el Comité de la CEDAW era competente para realizar investigaciones en su territorio sobre violaciones graves o sistemáticas de los derechos fundamentales de las mujeres, a menos que durante el proceso de ratificación el Estado en cuestión excluyera expresamente esta posibilidad mediante la cláusula derogatoria.<sup>86</sup>

Desde entonces, tanto particulares como grupos de defensa de los derechos de la mujer y ONG de distintos países han hecho uso de la posibilidad de enviar demandas individuales al Comité. Curiosamente, todas las quejas tenían su origen en Estados miembros del Consejo de Europa y, en su mayoría, llevaron ante el Comité la cuestión del alcance de la protección que el Estado debe ofrecer a las mujeres que sufren violencia. Estos casos permitieron al Comité definir claramente la obligación de los Estados Parte de la CEDAW de ejercer la diligencia debida en materia de violencia doméstica.

Tras concluir que se había producido una violación del derecho a la vida y a la integridad física y mental en dos casos distintos de mujeres asesinadas por sus maridos, que deberían o podrían haber sido detenidos o desarmados, el Comité dejó bien claro que las mujeres que sufrían violencia a manos de sus parejas tenían derecho a recibir la protección plena de las leyes y textos normativos en vigor. En el caso Şahide Goekce contra Austria,<sup>87</sup> el Comité de la CEDAW responsabilizó a la Policía de no ejercer la diligencia debida para proteger la vida de la señora Goekce al no haber respondido a su llamada de emergencia unas horas antes de ser asesinada a tiros por su marido. A pesar del aumento de la violencia durante un periodo de tres años y de la información fiable de que el agresor poseía de forma ile-

---

<sup>86</sup> Véase el artículo 10 (1) del Protocolo Opcional de la CEDAW.

<sup>87</sup> Şahide Goekce (fallecida) contra Austria. Comité de la CEDAW, 5/2005.

gal un arma de fuego, la Policía no desarmó al agresor ni respondió a la llamada de emergencia hecha por la señora Goekce. En el caso Fatma Yildirim contra Austria,<sup>88</sup> el Comité concluyó que se había producido una violación del derecho a la vida y a la integridad física y mental al no detenerse al agresor a pesar de conocerse su peligrosidad.<sup>89</sup> El Comité afirmó en sus decisiones sobre ambos casos que los derechos del agresor no podían anteponerse al derecho de las mujeres a la vida y a la integridad física y mental.

A la luz de estos dos casos y del caso anterior de A. T. contra Hungría,<sup>90</sup> el Comité de la CEDAW estableció que la obligación de ejercer la diligencia debida implica que, en el momento en que una mujer informe de actos de violencia o de amenazas de tales actos, las fuerzas del orden tienen la obligación de responder adecuadamente mediante el inicio de investigaciones y acciones judiciales, respetando en todo momento el principio de que los derechos del agresor no pueden anteponerse al derecho de las mujeres a la vida y a la integridad física y mental. Debe emplearse todo mecanismo disponible para proteger a las mujeres y garantizar su seguridad, como, por ejemplo, la prisión preventiva. Los funcionarios judiciales y de las fuerzas del orden deben colaborar entre sí para garantizar que todos los niveles del sistema judicial penal actúan de forma coordinada, a la vez que colaboran con las ONG que trabajan para proteger y apoyar a las mujeres víctimas de violencia de género. Para que se apliquen todos los recursos posibles en materia penal y civil, los Estados Parte deberían proporcionar de forma regular formación sobre violencia doméstica y la CEDAW a jueces, abogados y fuerzas del orden.

Esta jurisprudencia surgida del Comité de la CEDAW pone de relieve la vital importancia de enfrentarse a la violencia contra la mujer desde una perspectiva multidisciplinar, basada en la creencia de que sólo puede combatirse la violencia sobre las mujeres desde una estrategia integral en la que participan muy diversos actores.

---

<sup>88</sup> Fatma Yildirim (fallecida) contra Austria, Comité de la CEDAW, 6/2005.

<sup>89</sup> El Estado parte había considerado que una orden de arresto contra el agresor era desproporcionada. El Comité concluyó que el Estado había antepuesto el derecho a la libertad de movimiento del agresor al derecho a la vida de la señora Yildirim, quien posteriormente fue asesinada a puñaladas.

<sup>90</sup> A. T. contra Hungría, Comité de la CEDAW, 2/2003. En este caso, la demandante no pudo buscar protección frente a su marido maltratador al no existir las órdenes de protección y no ser aceptada en ningún centro de acogida por tener un hijo con discapacidad. El Comité consideró esta falta de medidas eficaces contra el agresor una violación de los artículos 2.a, 2.b, 2.e, 5.a y 16 de la CEDAW.



Aparte de atender a las reclamaciones individuales, el Comité de la CEDAW también ha realizado su primera investigación en virtud de los poderes que le otorga el Protocolo Opcional. En 2003 empezó a investigar las desapariciones, violaciones y asesinatos sin esclarecer de más de 230 mujeres jóvenes y niñas en Ciudad Juárez (México). La gran mayoría de los causantes de esos actos de violencia contra la mujer no habían sido enjuiciados ni castigados a pesar de que las atrocidades llevaban produciéndose desde 1993. Una investigación sobre el terreno realizada por el Comité reveló graves fallos en la aplicación de la CEDAW, derivados de «violaciones sistemáticas de los derechos humanos, fundadas en una cultura de violencia y discriminación basada en la supuesta inferioridad de las mujeres, una situación que había dado lugar a la impunidad».<sup>91</sup> El Comité publicó recomendaciones generales y más específicas sobre cómo atajar la situación, destacando la necesidad de «incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones, políticas para prevenir y combatir la violencia y programas para restaurar el tejido social, teniendo en cuenta las características específicas de la violencia de género contra las mujeres, sus causas y consecuencias, así como las respuestas sociales específicas que la situación [requiere], con el fin de eliminar la discriminación y establecer la igualdad entre mujeres y hombres».<sup>92</sup>

Además de la CEDAW, que es jurídicamente vinculante, las Naciones Unidas han adoptado, a través de su Asamblea General y otros organismos, diversas declaraciones y resoluciones no vinculantes sobre la violencia contra la mujer, lo que pone de manifiesto una cierta voluntad política por combatirla y obligar a los Gobiernos a que tomen medidas al respecto.

La más importante de dichas declaraciones y resoluciones es la *Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, adoptada en 1993, un año después de que el Comité de la CEDAW publicara su *Recomendación General n.º. 19 sobre la Violencia contra la Mujer*. Esta declaración enuncia en su artículo 4 que «los Estados deben poner en efecto por todos los medios apropiados y sin demora una política encaminada a eliminar la violencia contra la mujer. Con este fin, deberán [...] proceder con la diligencia debida para prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares».<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Informe CEDAW A/59/38 (2004), pp. 161 y 164, párr. 261.

<sup>92</sup> *Ibidem*, párr. 268.

<sup>93</sup> *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, Resolución 48/104 de la Asamblea General del 20 de diciembre de 1993.



Dos años más tarde, la Declaración y la *Plataforma de Acción de Beijing*, adoptada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Pekín en 1995, también incluyó la violencia contra la mujer entre las doce áreas de especial preocupación<sup>94</sup> en las que era necesario actuar con urgencia, como ya se había indicado en un estudio de seguimiento de los avances realizados tras la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Nairobi en 1985. En consecuencia se hizo un llamamiento a todas las partes afectadas, incluidos los Gobiernos, la comunidad internacional y la sociedad civil, a centrar sus recursos y su acción en combatir y prevenir la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica. Las medidas establecidas en la Declaración y la *Plataforma de Acción de Beijing* siguen siendo la referencia para toda acción dirigida a prevenir y combatir la violencia contra la mujer. El compromiso con estas medidas se confirmó en la 23ª sesión especial de la Asamblea General, celebrada en el año 2000, en lo que se conoce como el Proceso de Beijing + 5.<sup>95</sup> En reconocimiento de que no se habían alcanzado todos los objetivos, se acordó acelerar los esfuerzos por lograrlos. Esto demostraba por una parte que se mantenía la voluntad política de los Gobiernos de todo el mundo por trabajar en favor de la mejora en la situación de la mujer, y por otra que los avances se producían a un ritmo lento. Se identificaron varias áreas en las que era precisa una atención especial, entre ellas la violencia contra la mujer por tratarse de una forma especialmente extendida de violación de los derechos humanos. Una vez más, el documento final demuestra que no es posible hacer efectivos los derechos de las mujeres con las meras declaraciones de voluntad política, sino que es necesaria una serie de cambios legislativos, políticos y de actitud para que se vean plenamente reconocidos y respetados los derechos humanos de las mujeres y sus necesidades de protección y desarrollo personal.

La *Declaración del Milenio* adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, apenas unos meses más tarde, recordaba la importancia de respetar todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Los países firmantes se comprometían a combatir todas las formas de violencia contra la mujer y a aplicar la CEDAW.

Cinco años más tarde, ante la persistencia de todo tipo de actos de violencia contra la mujer en todo el mundo, la Comisión de Derechos Humanos

---

<sup>94</sup> *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Pekín, 4-15 de septiembre de 1995, capítulo 1, resolución 1, anexo 1, párr. 44.

<sup>95</sup> Resolución adoptada por la Asamblea General, A/S-23/10/Rev.1, *Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing*.

adoptó en 2005 una resolución sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Esta resolución, la última en esta serie de declaraciones de intención política, insta a los Estados a intensificar sus esfuerzos por implementar la *Plataforma de Acción de Beijing* y tomar medidas eficaces para combatir todas las formas de violencia contra la mujer. Asimismo, deja claro que todas las formas de violencia contra la mujer están relacionadas con la discriminación *de jure* y *de facto* contra las mujeres y con la inferioridad que la sociedad atribuye a las mujeres.

#### ***Declaraciones de las Naciones Unidas***

- *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, Resolución 48/104 de la Asamblea General del 20 de diciembre de 1993.
- *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Pekín, 4-15 de septiembre de 1995.

#### ***Resoluciones de las Naciones Unidas***

- Resolución A/S-23/10/Rev. 1 de la Asamblea General: *Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing*, 2000.
- Resolución A/RES/55/2 de la Asamblea General: *Declaración del Milenio*, 2000.
- Resolución A/RES/61/143 de la Asamblea General: *Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer*, 2006.
- Resolución 2005/41 de la Comisión de Derechos Humanos: *La eliminación de la violencia contra la mujer*, 2005.

### ***Mecanismos***

En un nuevo esfuerzo por aumentar las medidas para eliminar la violencia contra la mujer mediante la integración de los derechos de las mujeres en el mecanismo de los derechos humanos de las Naciones Unidas, la Comisión de Derechos Humanos decidió en 1994 designar una Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias,<sup>96</sup> cuyo mandato prolongó en 2003.<sup>97</sup> La misión de la Relatora Especial consiste en recabar in-

---

<sup>96</sup> Resolución 1994/45, *La cuestión de la integración de los derechos de la mujer en los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y la eliminación de la violencia contra la mujer*, XI.-E/CN.4/1994/132, adoptada el 4 de marzo de 1994.

<sup>97</sup> Resolución 2003/45, *La eliminación de la violencia contra la mujer*, XII. E/CN.4/2003/L. 11/Add.4, adoptada el 23 de abril de 2003.

formación de Gobiernos, organismos e instituciones de las Naciones Unidas y de otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y recomendar medidas a nivel nacional, regional e internacional para eliminar la violencia contra la mujer. Para ello, la Relatora Especial tiene competencia para realizar visitas con fines informativos a los países y transmitir llamamientos y comunicaciones urgentes a los Estados miembros en relación con los presuntos incidentes de violencia contra la mujer.

La labor de la Relatora Especial se ha ocupado ampliamente de la violencia doméstica, que es una de las manifestaciones más extendidas de violencia contra la mujer. Tanto la Relatora Especial anterior como la actual<sup>98</sup> han empleado su mandato para estudiar esta y otras formas de violencia contra la mujer en todo el mundo e identificar tendencias y deficiencias en los esfuerzos por prevenirla y combatirla. Durante sus visitas a los países, la Relatora Especial investiga muy diversas formas de violencia contra la mujer, incluidas la violencia doméstica, la agresión sexual y la violación, la violencia contra la mujer inmigrante, la trata de mujeres y los crímenes de honor. Sus informes temáticos suelen centrarse en un aspecto concreto de la violencia contra la mujer, lo que le permite destacar asuntos especialmente importantes y presentar nuevos conceptos.<sup>99</sup>

En los informes temáticos de este tipo, la Relatora Especial ha podido definir el ámbito de las obligaciones de los Estados miembros en la lucha contra la violencia sobre las mujeres mediante la introducción de la diligencia debida como punto de partida para evaluar las medidas tomadas para combatir la violencia contra la mujer.<sup>100</sup> Este concepto legal se tradujo posteriormente con éxito en obligaciones prácticas en términos de medidas legislativas, administrativas, de apoyo y de otra índole que los Estados miembros debían tomar para cumplir con su obligación de prevenir, investigar, castigar

---

<sup>98</sup> El puesto de Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, fue ocupado por doña Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka) de 1994 a 2003 y, desde agosto de 2003, por doña Yakin Ertürk (Turquía).

<sup>99</sup> Véase el informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk: *Interrelaciones entre la violencia contra la mujer y el VIH/SIDA*, E/CN.4/2005/72, 17 de enero de 2005. Este informe destaca la especial vulnerabilidad de las mujeres ante el VIH/SIDA como consecuencia de la violencia sexual.

<sup>100</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Radhika Coomaraswamy, presentado en conformidad con la Resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1996/53, párrs. 32-39.

e indemnizar por los actos de violencia cometidos contra las mujeres, incluidos los actos de violencia doméstica.<sup>101</sup>

En respuesta al llamamiento hecho por la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer para que se aplicara plenamente el marco de los derechos humanos a los intereses de las mujeres, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes<sup>102</sup> está trabajando para aplicar el marco actual de protección contra la tortura de forma que no excluya a ninguno de los dos sexos. En su segundo informe al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial establece paralelismos entre la tortura y el trato inhumano o degradante y tres formas de violencia contra la mujer especialmente extendidas: la violencia doméstica (violencia por parte de la pareja), la mutilación genital femenina y la trata de mujeres.<sup>103</sup> Con el fin de sensibilizar sobre el nivel de atrocidad que pueden alcanzar estos actos, el Relator Especial afirma que estas formas de violencia contra la mujer pueden cumplir todos los criterios para ser consideradas tortura, según se establece en la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. En consecuencia, se insta a los Estados miembros a interpretar el concepto de tortura y maltrato teniendo en cuenta a ambos sexos y a asegurarse de que sus esfuerzos de prevención incluyan plenamente la tortura y el maltrato de las mujeres, incluso si se producen en el ámbito privado.

Otro organismo creado para diseñar y elaborar políticas sobre la igualdad de género y la mejora de la situación de la mujer es la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW).<sup>104</sup> Esta comisión funcional del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (en adelante, ECOSOC) prepara recomendaciones e informes sobre los derechos de la

---

<sup>101</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk: *La norma de la diligencia debida como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, párrs. 74-99.

<sup>102</sup> La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas decidió, en su Resolución 1985/33, nombrar un relator especial que estudiara cuestiones relacionadas con la tortura. Su mandato se extiende a todos los países, tanto si el Estado ha ratificado la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* como si no. El cargo está ocupado actualmente por Manfred Nowak (Austria).

<sup>103</sup> Véase nota 7.

<sup>104</sup> Creada por la Resolución 11(II) del 21 de junio de 1946 del ECOSOC, consta de un representante de cada uno de los 45 Estados miembros elegidos por el ECOSOC basándose en una distribución geográfica equitativa.

mujer en los ámbitos político, económico y educativo y en la sociedad en general.

Además de sus conclusiones consensuadas, que establecen los temas prioritarios para cada año, la CSW puede adoptar resoluciones. En su reciente Resolución 51/1 sobre las Mujeres, las Niñas y el VIH/SIDA, insta a los Gobiernos a «reforzar las medidas jurídicas políticas, administrativas y de otra índole para prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y niñas, incluidas las prácticas tradicionales dañinas, los maltratos, los matrimonios infantiles y forzosos, la violación —incluida la violación dentro del matrimonio—, y otras formas de violencia sexual, maltrato físico y trata de mujeres y niñas, así como a garantizar que la violencia contra la mujer se integra en la respuesta nacional ante el VIH/SIDA».<sup>105</sup> También recalca que «las mujeres deberían contar con los medios para protegerse contra la violencia y, en este sentido, deberían tener derecho a decidir libremente y de forma responsable sobre cuestiones relacionadas con su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, sin sufrir coacciones, discriminación ni violencia». En su conclusión convenida de ese mismo año, la CSW instaba a los Gobiernos a condenar todas las formas de violencia contra las niñas y a tomar todas las medidas necesarias, incluidas las legislativas y de otra índole, de forma efectiva para prevenir y eliminar dicha violencia.<sup>106</sup> Las medidas que se invita a tomar a los Gobiernos están pensadas para atajar las causas últimas de la discriminación contra las niñas y los estereotipos de género pero también a crear estructuras de apoyo específicas en función de la edad y de las necesidades de protección.

## **Actividades**

En octubre de 2006, el Secretario General publicó, en virtud de la Resolución 58/185 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, un amplio *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer* en el que se examinan diversas formas de violencia a las que se ven sometidas las mujeres, incluidas la violencia en el ámbito familiar y la violencia sexual. En él se presentan numerosas prácticas promisorias que se han implantado en diversos países en el ámbito legislativo, la oferta de servicios y la prevención, pero también señala impedimentos para la aplicación efectiva de estas prácticas. Cabe des-

---

<sup>105</sup> Adoptada en su 51ª sesión, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, informe de la 51ª sesión, ECOSOC, E/2007/27 E/CN.6/2007/9, capítulo 1, D, párr. 17.

<sup>106</sup> *Ibidem*, capítulo 1, A, párr. 14.9.

tacar que la erradicación de la discriminación contra las mujeres es el punto de partida de las recomendaciones del estudio a nivel nacional. El estudio contiene además diversas recomendaciones para mejorar los esfuerzos de los distintos organismos e instituciones de las Naciones Unidas para prevenir y combatir la violencia contra la mujer. Entre estas recomendaciones está la petición de que las Naciones Unidas adopten un liderazgo más determinado, mejor coordinado y más visible en la lucha contra la violencia sobre las mujeres.

Conscientes de la importancia que tiene para el desarrollo de políticas apropiadas la recogida de datos sobre las diversas formas de violencia contra la mujer, sus estrategias para hacerle frente y su comportamiento a la hora de buscar ayuda, las Naciones Unidas han emprendido el difícil proceso de identificar un conjunto de indicadores para «ayudar a los Estados a evaluar el alcance, la prevalencia y la incidencia de la violencia contra la mujer».<sup>107</sup> Actualmente existe un grupo de expertos encargado de determinar indicadores que permitan a los Estados recoger de forma sistemática datos sobre las formas de violencia común y no común e identificar las nuevas formas de violencia contra la mujer.<sup>108</sup>

Debido a la naturaleza intersectorial de la violencia contra la mujer y de la diversidad de sus manifestaciones, son muchos los organismos e instituciones de las Naciones Unidas que han participado en proyectos y actividades para combatir la violencia contra la mujer. El estudio anteriormente citado recomendaba que la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer empezara a coordinar este trabajo para garantizar un mayor alcance y coherencia, así como una acción más eficaz.

Como continuación al estudio del Secretario General, las Naciones Unidas lanzaron en febrero de 2008 una campaña de siete años para eliminar la violencia contra la mujer, bajo el lema *Unidos para poner fin a la violencia contra la mujer*. La campaña, cuyo objetivo es movilizar a la opinión pública, afianzar la voluntad política y aumentar los recursos públicos y privados para combatir todas las formas de violencia contra la mujer, pretende aprovechar el impulso actual para eliminar esta violencia. La vinculación de la campaña al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio refleja el hecho de que la

---

<sup>107</sup> Resolución A/RES/61/143 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: *Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer*, 2006.

<sup>108</sup> Véase el trabajo del Grupo de Expertos sobre indicadores para medir la violencia contra la mujer, [http://www.un.org/~womenwatch/daw/egm/vaw\\_indicators\\_2007/egm\\_vaw\\_indica%20to%20rs\\_2007.htm](http://www.un.org/~womenwatch/daw/egm/vaw_indicators_2007/egm_vaw_indica%20to%20rs_2007.htm).

violencia contra la mujer supone un obstáculo importante para lograr los objetivos de desarrollo acordados a nivel internacional y obliga a la participación activa de las mujeres en el desarrollo.

Este panorama general de las distintas iniciativas de las Naciones Unidas para reducir las diversas formas en que las mujeres sufren violencia resulta muy ilustrativo. En primer lugar, muestra la evolución que se ha producido durante los últimos 25 años hacia el reconocimiento de que la violencia contra la mujer constituye una forma de discriminación. En segundo lugar, demuestra que los Estados han asumido su responsabilidad en el desarrollo de estrategias y mecanismos para ofrecer a las mujeres una protección y un apoyo reales, mediante la prevención, investigación, castigo e indemnización por los actos de violencia cometidos contra mujeres. Por último, el hecho de que cada vez más Estados acepten que el Comité de la CEDAW investigue en su territorio las supuestas violaciones de los derechos fundamentales de las mujeres denunciadas por particulares demuestra que tienen voluntad de asumir su responsabilidad por la aplicación de los derechos de la mujer, pero también la urgente necesidad de garantizar que así sea. El detalle con que las medidas de protección de las mujeres contra la violencia se recogen en las resoluciones, en especial en la *Resolución 2005/41 de la Comisión de Derechos Humanos sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, pone de manifiesto que ha aumentado considerablemente la base de conocimientos necesarios para elaborar un marco político, y ofrece actualmente numerosos elementos de orientación para aquellos Estados que deseen asegurarse el cumplir plenamente con su obligación de proteger y respetar los derechos fundamentales de las mujeres.

### **3.1.5. Organización de los Estados Americanos**

#### ***Marco jurídico***

Poco después de su creación, la Organización de los Estados Americanos adoptó una serie de obligaciones jurídicamente vinculantes para fomentar el respeto de los derechos de la mujer. Aunque sus anteriores convenios en este ámbito se centraban en los derechos civiles y políticos de la mujer,<sup>109</sup> la OEA fue la

---

<sup>109</sup> *Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer*, Montevideo (Uruguay), 1933; *Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer*, Bogotá (Colombia), 1948; *Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer*, Bogotá (Colombia), 1948.



primera organización internacional en adoptar, en 1994, un convenio jurídicamente vinculante para combatir todas las formas de violencia contra la mujer.<sup>110</sup> La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)* reconoce que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y que los Estados tienen la obligación de prevenir, investigar e iniciar acciones legales contra este tipo de violencia. El hecho de que sea el convenio más ratificado dentro del sistema interamericano da fe de la fuerte voluntad política por establecer normas comunes y jurídicamente vinculantes en este ámbito. La convención, que entró en vigor en marzo de 1995, ya es jurídicamente vinculante en 32 de los 34 Estados miembros activos.

Tras una definición de violencia contra la mujer que incluye la violencia física, sexual y psicológica, tanto en público como en privado, la convención enumera una serie de derechos de la mujer, a los que siguen las correspondientes obligaciones de los Estados Parte.

Aunque algunos de los derechos consagrados en la Convención reiteran los derechos y libertades básicos garantizados por la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*,<sup>111</sup> el artículo 3 de la *Convención de Belém do Pará* establece explícitamente que toda mujer tiene derecho a vivir en un clima libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado. El artículo 6 precisa que este derecho incluye:

- el derecho de las mujeres a no sufrir ninguna forma de discriminación;
- el derecho de las mujeres a ser valoradas y a recibir una educación libre de patrones de comportamiento estereotipados y de prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

Como primera y única convención internacional en establecer el derecho, garantizado por ley, de las mujeres a estar a salvo de la violencia, la convención enuncia la responsabilidad de tomar acciones específicas para erradicar la violencia, tanto oficial como privada, contra las mujeres. Esta responsabilidad se divide en obligaciones inmediatas para garantizar los cambios jurídicos y administrativos necesarios y obligaciones que deben cumplirse progresiva-

---

<sup>110</sup> *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, Belém do Pará (Brasil), 1994.

<sup>111</sup> *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica)*; entrada en vigor el 18 de julio de 1978.



mente para introducir reformas sociales, culturales y económicas de gran alcance. Al cumplir ambas obligaciones, los Estados Parte están obligados a prestar atención particularizada a las mujeres con necesidades especiales.

Los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos que han asumido estas obligaciones mediante la ratificación de la convención también están sometidos a un mecanismo de aplicación que, con el fin de que la convención no quede en simple retórica, les obliga a informar a la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) sobre las medidas adoptadas para prevenir y prohibir la violencia contra la mujer y para asistir a las víctimas. Los Estados están asimismo obligados a informar sobre los impedimentos que encuentran y los factores que contribuyen a la violencia contra la mujer en sus países. En caso de duda sobre la legalidad de una ley o práctica concreta, los Estados Parte pueden dirigirse a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para pedir asesoramiento. Un aspecto más significativo es que tanto particulares como organizaciones no gubernamentales tienen derecho a presentar una demanda ante esta corte si los Estados Parte no cumplen con sus responsabilidades inmediatas, con la salvedad de las obligaciones en materia social, cultural y económica.

## ***Mecanismos***

A pesar de estos distintos mecanismos de aplicación (los informes y las demandas individuales), 10 años después de la entrada en vigor de la Convención no se habían producido avances significativos en la erradicación de la violencia contra la mujer, por lo que los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos decidieron crear un nuevo mecanismo de seguimiento e impulso de la aplicación de la Convención.<sup>112</sup>

El nuevo Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (MESECVI) consta de un órgano político formado por representantes de todos los Estados Parte y de un órgano técnico (CEVI) formado por expertos. Su objetivo es animar a los Estados a renovar su compromiso

---

<sup>112</sup> Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* o *Convención de Belém do Pará* (MESECVI), de conformidad con la Resolución AG/RES.1942(XXXIII-O/03) de la Asamblea General.

con la aplicación de la convención mediante la creación de un sistema de informes más estructurado a través del cual los Estados miembros puedan responder a cuestionarios para determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la convención. Cada ronda de evaluación concluye con recomendaciones de los expertos que sirven a los Estados miembros como directivas detalladas para mejorar la aplicación de la convención.

Para garantizar el pleno respeto de los derechos de las mujeres en todos los Estados miembros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó la figura de Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer. Sus funciones consisten en analizar el cumplimiento de los Estados miembros con las obligaciones de igualdad y no discriminación establecidas en la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* y en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, y hace especial hincapié en la violencia contra la mujer como una forma clara de discriminación.

### **Actividades**

La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) es el organismo intergubernamental encargado de desarrollar políticas para la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género. Ha cumplido una función determinante para que se incluya la protección de los derechos de las mujeres entre las preocupaciones políticas y organiza reuniones, conferencias y estudios para sentar las bases de nuevas decisiones políticas.

Los derechos humanos y la erradicación de la violencia contra la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, se encuentran entre las prioridades que la CIM ha ordenado fomentar como parte del Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género.

### **3.1.6. Unión Africana**

#### **Marco jurídico**

Preocupada porque, a pesar de la ratificación de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, las mujeres de África seguían sufriendo discriminación y prácticas dañinas, la Unión Africana adoptó en 2003

el *Protocolo de los Derechos de la Mujer en África*.<sup>113</sup> Se trata de un instrumento completo y jurídicamente vinculante que establece los derechos de las mujeres en la vida pública y privada. Abarca derechos civiles y políticos, amplios derechos económicos, sociales y medioambientales, entre los que se encuentran el derecho a la educación, a la alimentación, a la seguridad y a la vivienda digna, así como el derecho a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible. Los Estados Parte son responsables asimismo de proporcionar protección especial a distintos grupos de mujeres como las mujeres ancianas, las mujeres con algún tipo de discapacidad y las mujeres en situación de desamparo (mujeres pobres, mujeres cabeza de familia y mujeres procedentes de poblaciones marginadas).

El protocolo se basa en gran medida en la CEDAW al exigir a los Estados Parte que erradiquen todas las formas de discriminación contra las mujeres, en especial mediante el cambio de actitudes y patrones culturales y garantizando que las mujeres disfruten sin discriminación de un conjunto de derechos similares, pero amplía el nivel de protección al imponer a los Estados Parte estrictas obligaciones de proporcionar a las mujeres condiciones de vida adecuadas que les permitan desarrollar todo su potencial.

Además, el protocolo menciona explícitamente la protección de las mujeres contra la violencia, tanto en la vida privada como en la pública, como una forma de garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de las personas. Resulta sorprendente que la definición de violencia contra la mujer en la que se basa el protocolo incluya todos los actos que causen un daño físico, sexual y psicológico, pero también aquéllos que causen un perjuicio económico. Esta definición no sólo va más allá de la proporcionada en la Recomendación General nº. 19 del Comité de la CEDAW y en la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, sino también de la definida en la *Recomendación Rec (2002) 5 del Consejo de Europa sobre la protección de la mujer contra la violencia*.

El protocolo africano distingue asimismo entre violencia contra la mujer y prácticas perjudiciales. Estas últimas se refieren a todo comportamiento, actitud o práctica que afecta negativamente a los derechos fundamentales de mujeres y niñas.

---

<sup>113</sup> *Protocolo de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África*, entrada en vigor el 25 de noviembre de 2005, 21 ratificaciones a 17 de enero de 2008.

Se trata de un documento ambicioso diseñado para proteger a las mujeres contra la violencia y las prácticas perjudiciales, pero que aspira también a lograr mejoras considerables en las vidas de las mujeres. Los Estados Parte están obligados a tomar medidas que hagan realidad los derechos consagrados en el protocolo y a proporcionar los recursos, económicos y de otra índole, necesarios para garantizar su rápida aplicación.

El *Protocolo de los Derechos de la Mujer en África* no incluye, sin embargo, un mecanismo independiente de denuncias. En su lugar establece un procedimiento para informar sobre los avances logrados en la aplicación de los derechos reconocidos por el protocolo, lo que reduce el peso jurídico de algunas de las obligaciones. No obstante, el protocolo sigue resultando valioso porque reconoce las muy diversas formas de violación de los derechos humanos que pueden sufrir las mujeres a lo largo de sus vidas y proclama el derecho de las mujeres a desarrollar todo su potencial llevando, de forma independiente y responsable, una vida libre de estereotipos y violencia.

### ***Mecanismos***

En 1999, la Comisión Africana designó una Relatora Especial sobre los derechos de la mujer en África para que coordinara la promoción y protección de los derechos de la mujer.<sup>114</sup> Entre sus funciones se encuentra la de ayudar a los Gobiernos a desarrollar y llevar a cabo políticas sobre los derechos humanos de las mujeres, basándose principalmente en el *Protocolo de los Derechos de la Mujer en África*, realizar misiones de información, publicar recomendaciones, realizar estudios y, cuando proceda, preparar borradores de resoluciones sobre la situación de las mujeres en los diversos países africanos para que sean adoptados por la Comisión Africana.

### ***Actividades***

Uno de los objetivos de la Unión Africana es la promoción y protección de los derechos humanos y de los pueblos, incluidos los derechos de las mujeres. Con el deseo de establecer una colaboración entre los Gobiernos y

---

<sup>114</sup> Resolución ACHPR/res.38 (XXV) 99 sobre la designación de un Relator o una Relatora Especial sobre los derechos de la mujer en África, adoptada por la Comisión Africana con ocasión de su 25ª sesión ordinaria, celebrada en Bujumbura (Burundi) del 26 de abril al 5 de mayo de 1999.

todos los sectores de la sociedad civil, en especial las mujeres, la Unión Africana ha creado un departamento dentro de la Comisión de la Unión Africana sobre Mujeres, Género y Desarrollo, encargado de realizar actividades y proyectos encaminados a mejorar la situación de las mujeres en África.

Para fomentar las actividades en todo el continente, los Estados miembros de la Unión Africana decidieron en 2004 lanzar campañas para sensibilizar a la población contra la violencia de género, la trata de mujeres y niñas, el reclutamiento de niños soldado y la explotación de niñas como cónyuges y esclavas sexuales.<sup>115</sup> Asimismo, acordaron reforzar los mecanismos jurídicos de protección de las mujeres a nivel nacional con el fin de cambiar las actitudes de la sociedad africana.

### **3.1.7. Conclusión**

Los Estados miembros del Consejo de Europa han reconocido, en el marco de distintas organizaciones intergubernamentales internacionales, la obligación de proteger a las mujeres contra la violencia de género a través de las obligaciones suscritas en materia de derechos humanos generales. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Comité de la CEDAW ha empezado a detallar qué significan estas obligaciones en la práctica. Existe una marcada tendencia a basar estas obligaciones en la diligencia debida, que exige a los Estados prevenir, investigar, castigar e indemnizar por las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, tanto si ocurren en la vida pública como en la privada.

Como consecuencia de esta jurisprudencia se están introduciendo normas que forman parte integral de las legislaciones nacionales en materia de prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres, así como estructuras básicas de apoyo. Esta evolución es importante porque indica el camino a seguir y demuestra que la protección contra la violencia de género es un derecho protegido jurídicamente.

Sin embargo, la jurisprudencia sobre la idoneidad de los esfuerzos de un Estado miembro concreto del Consejo de Europa no necesariamente dará lugar a una amplia reforma de las instituciones, las estructuras y la legislación para

---

<sup>115</sup> *Declaración Solemne sobre la Igualdad de Género en África*, 3ª sesión ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana, 2004, Doc. Ex. CL/170(VII).

combatir la violencia contra la mujer en los demás Estados miembros. Para lograr mejoras significativas en el apoyo y la protección a las mujeres que sufren violencia de género en los distintos Estados miembros del Consejo de Europa es necesario desarrollar una estrategia integral, bien dirigida y jurídicamente vinculante respaldada por un liderazgo y una voluntad política fuertes.

La única forma de lograr el cambio con dicha estrategia es enmarcarla en un instrumento jurídicamente vinculante sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Un instrumento jurídicamente vinculante centrado en las medidas jurídicas, institucionales y prácticas para eliminar todas las formas de violencia de género proporcionaría a todos los Estados miembros del Consejo de Europa una hoja de ruta para la prevención eficaz y la protección contra la violencia de género. También daría un nuevo impulso a los esfuerzos realizados a nivel nacional para ofrecer a las mujeres un apoyo y una protección reales contra la violencia. Por último, permitiría a los Estados miembros dar a este asunto prioridad política, algo fundamental para toda acción de prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres.

Los avances logrados en todo el mundo demuestran que los Gobiernos tienen la voluntad política de adquirir nuevas obligaciones jurídicas para proteger a las mujeres contra la violencia de género. Sirvan de ejemplo las iniciativas del sistema interamericano para proteger los derechos humanos y el *Protocolo de los Derechos de la Mujer en África*. Basándose en la *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia*, debe aprovecharse este ímpetu por ofrecer a las mujeres de Europa una protección explícita contra todas las formas de violencia de género para garantizar que se reconocen de forma adecuada sus derechos humanos.

### **3.2. MEDIDAS NACIONALES PARA PREVENIR Y COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER**

Si bien en los últimos diez años se han producido mejoras significativas en la protección de las mujeres contra la violencia de género y en el apoyo a las víctimas, en especial como resultado de los cambios en la actitud pública, mujeres de todos los Estados miembros del Consejo de Europa siguen sufriendo numerosas formas de violencia. A pesar del aumento en los servicios de apoyo, de los cambios legislativos y de la mejor formación de los profesionales, aún no existen en Europa ni una prevención y protección eficaces

contra la violencia de género, ni un apoyo adecuado a las mujeres víctimas de violencia.

El hecho de que se haya prestado más atención legislativa a este asunto en el desarrollo de políticas y en estudios significa que ha aumentado considerablemente la base de conocimientos respecto a la violencia contra la mujer y las estrategias para su eliminación. Algunos Gobiernos evalúan y hacen un seguimiento de las leyes y políticas específicas que han creado, aunque sigue siendo escasa la información sobre su evaluación sistemática y los cambios introducidos como consecuencia de la misma. Asimismo, un número considerable de Estados miembros ha comenzado a evaluar la escala del fenómeno mediante estudios de prevalencia u otras iniciativas, con el fin de recoger datos importantes. El corpus de estudios nacionales e internacionales sobre distintos aspectos de la violencia contra la mujer crece a ritmo constante, al igual que los esfuerzos por formar y educar a los profesionales y al público en general.

Este apartado presenta diversas medidas jurídicas y políticas para proteger a las mujeres contra la violencia de género y proporcionar apoyo a las víctimas, pero también para prevenir dicha violencia. En él se ofrece una panorámica general de las diversas medidas jurídicas tomadas en los Estados miembros del Consejo de Europa con el fin de tipificar penalmente la violencia contra la mujer, mejorar la protección de las víctimas y garantizar la aplicación efectiva de las medidas jurídicas para todas las formas de violencia contra la mujer. A continuación se examinan los distintos tipos de medidas tomadas por los Estados miembros para asistir y proteger a las víctimas a través de servicios adecuados y las directrices que deberían regular dichos servicios. Los distintos subapartados se completan con un apartado sobre recogida de datos y estudios en el que se explica la importancia de la recogida de datos relevantes, incluidos los cualitativos, para desarrollar nuevas políticas y evaluar las medidas y servicios existentes. Por último, en este apartado se presenta una panorámica general de las iniciativas tomadas en algunos Estados miembros para sensibilizar sobre el problema de la violencia y formar a los profesionales en este ámbito.

Todas las medidas analizadas en este apartado son igual de importantes en la lucha contra la violencia sobre las mujeres, lo que demuestra que este tipo de violencia debe combatirse de forma integral y coordinada. Es necesario que los distintos tipos de medidas, a menudo de índole muy diversa tanto en su base jurídica como en los recursos económicos necesarios para su ejecución, formen parte de una política integral de lucha contra la

violencia sobre las mujeres, ya que las distintas medidas, por sí solas, resultarán ineficaces. Un componente importante en una estrategia integral es la creación de un plan de acción nacional que guíe las medidas jurídicas, las políticas, los servicios y otras medidas. Se trata de un proceso en el que deben participar todas las partes implicadas, incluidas las ONG de ayuda a las mujeres. Una estrategia global de este tipo, basada en el reconocimiento de la importante función que cumplen los servicios organizados por ONG de ayuda a las mujeres en paralelo a los de los organismos y poderes públicos, es un requisito previo para el cambio. Así se reconoció en la *Recomendación Rec (2002) 5*, en la que se aboga por planes de acción coordinados a medio y largo plazo por todas las instituciones competentes implicadas en la lucha contra la violencia sobre las mujeres.

En este apartado se pretende analizar cómo cumplen los Estados miembros del Consejo de Europa sus obligaciones internacionales y establecen sus prioridades nacionales para prevenir y combatir la violencia contra la mujer. Basándose en esta evaluación, en el capítulo 5 se recogen recomendaciones de actuaciones específicas en la lucha contra la violencia sobre las mujeres.

### **3.2.1. Medidas jurídicas**

Los Estados miembros del Consejo de Europa difieren en sus sistemas jurídicos tanto como en sus experiencias y logros en la prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres. Mientras que algunos tienen una larga trayectoria en la búsqueda de formas de atajar las numerosas formas de violencia contra la mujer, en especial la violencia doméstica, hay otros que no la han situado como preocupación política hasta hace pocos años. En este apartado se presentan estrategias jurídicas innovadoras y se describe la difusión de las distintas medidas jurídicas en toda Europa.

Las medidas legislativas para prevenir y combatir la violencia contra la mujer en los Estados miembros del Consejo de Europa son muy diversas. En cierta medida, las diferencias de estrategia se deben a las diferencias en el derecho procesal que emanan de las características propias de los sistemas acusatorio e inquisitivo, pero también se deben al hecho de que algunos países hayan introducido legislación penal o civil específica y procedimientos jurídicos destinados a combatir una o más formas de violencia contra la mujer, mientras que otros se limitan a emplear la legislación penal general. Esta di-



ferencia de enfoque refleja hasta qué punto se reconoce el problema a nivel nacional: mientras que en algunos países se crean procedimientos jurídicos y legislativos específicos para que la víctima y su seguridad, protección y rehabilitación sean el centro de todas las iniciativas, en los sistemas jurídicos con un enfoque meramente penal se trata las diversas manifestaciones de la violencia contra la mujer (violencia doméstica, violación y violencia sexual, matrimonios forzados, mutilación genital femenina, etc.) como cualquier otro delito, sin prestar especial atención a la protección de la víctima.

Hasta hace poco apenas se reconocía la violencia doméstica, por poner un ejemplo, como delito. La creciente voluntad por aplicar las disposiciones penales existentes, como las referentes a las agresiones y violaciones, para que pueda imputarse a los agresores por violencia doméstica representa un avance en este sentido. No obstante, la gravedad y el carácter habitualmente continuado de la violencia doméstica, así como el hecho de que sea un delito cometido por la pareja con quien se comparte vivienda, implican consecuencias especiales sobre el bienestar físico y psicológico de las víctimas. Los sistemas jurídicos que no dotan a las autoridades (Policía, Fiscalía y Judicatura) de poderes específicos que tengan en cuenta estas consecuencias especiales suelen contar además con medios inadecuados para proteger plenamente a las víctimas. Conscientes de esta situación, ciertos Estados miembros han desarrollado medidas jurídicas para combatir ciertas formas de violencia contra la mujer. Sin embargo, la mayoría de las iniciativas legislativas se han centrado en recursos jurídicos para las víctimas de violencia doméstica: varios países han introducido una nueva legislación para proteger a las mujeres contra la violencia doméstica pero también para convertirla en un delito. Varios países han introducido también leyes específicas «antiacoso», dirigidas normalmente a las parejas y ex parejas. Con el acoso, las víctimas sufren a diario la intimidación y el riesgo de que esta aumente y lleve a ataques que pongan en riesgo sus vidas.<sup>116</sup> Por otra parte, a la violación y la agresión sexual sigue sin prestárseles demasiada atención en el ámbito jurídico y, al igual que ocurre con otras formas de violencia contra la mujer, el índice de condenas sigue siendo muy bajo en todos los Estados miembros. En muchos Estados, la definición de violación es muy estricta y es necesario demostrar el uso de fuerza física, lo que ha afectado a los índices de condenas. Otras formas de violencia contra la mujer, como los crímenes

---

<sup>116</sup> Véanse, por ejemplo, los avances de los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Bélgica en: *Stocktaking study on the measures and actions taken in Council of Europe member States to combat violence against women*, véase nota 1, p. 22.

de honor (incluidos los asesinatos), el matrimonio forzado y la mutilación genital femenina, no se contemplan específicamente en el sistema jurídico de muchos Estados miembros, y los Estados miembros en los que sí se contemplan parecen estar desviando la atención legislativa a estas formas de violencia recientemente reconocidas en vez de reformar su sistema jurídico, un paso muy necesario para mejorar la Justicia penal para las víctimas de violaciones y agresiones sexuales.

Además de las medidas en derecho civil y penal, algunos países han introducido medidas jurídicas para combatir las causas últimas de la violencia contra la mujer, ofreciendo de este modo oportunidades adicionales para atajar el fenómeno.

En 2007, el Reino Unido estableció el deber de igualdad de género, por el que se exige a los organismos públicos de Inglaterra, Gales y Escocia demostrar que toman medidas de forma activa para eliminar la discriminación y el acoso sexuales y fomentar la igualdad entre mujeres y hombres. El deber afectará a la elaboración de políticas y a la forma de prestar los servicios públicos, y ayudará a atajar la violencia contra la mujer, que es uno de los mayores obstáculos a la igualdad de género. (Véase <http://www.equalities.gov.uk/>.)

### **3.2.1.1. Enfoques jurídicos integrales: vinculación de distintos ámbitos del derecho**

La lucha contra la violencia sobre las mujeres en sus diversas formas precisa de una respuesta sistemática e integral al fenómeno. La legislación para proteger y apoyar a las víctimas debe ser sólo una parte, si bien es cierto que muy importante, de cualquier estrategia en este ámbito. La legislación necesita cumplir una función compleja. Debe en primer lugar proteger a las mujeres de la violencia inminente, considerar al agresor penalmente responsable y actuar como elemento disuasorio. Además, debe permitir tratar con las consecuencias de la violencia. En el caso de la violencia doméstica, por ejemplo, pueden surgir muchos problemas jurídicos: divorcio, custodia de los hijos y régimen de visitas, propiedades, cuestiones económicas, órdenes de protección adicionales y, en el caso de muchas mujeres inmigrantes, los permisos de residencia.

La mayoría de las cuestiones jurídicas, incluidas las leyes que rigen el acceso a los servicios de protección y apoyo y los derechos sociales y económicos, como el acceso a la vivienda, suelen estar regidas por diversos ámbitos

del derecho que no siempre son compatibles entre sí (derecho penal, derecho de familia, derecho civil y derecho migratorio) y que, en vez de suponer una ayuda eficaz, pueden funcionar en perjuicio de las mujeres víctimas de violencia, en especial la violencia doméstica. Es de vital importancia que se coordinen estos distintos ámbitos del derecho para garantizar una estrategia jurídica integral y armonizada en la lucha contra la violencia sobre las mujeres.

Algunos Estados miembros del Consejo de Europa han emprendido la difícil pero importante tarea de tratar una forma concreta de violencia contra la mujer, la violencia doméstica, a través de una estrategia jurídica integral.<sup>117</sup>

Con el objetivo de permitir a las víctimas el recurso simultáneo a las vías civil y penal para solucionar todos los asuntos jurídicos relacionados, como el divorcio, la custodia de los hijos y el reparto de bienes, la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género de España<sup>a</sup> establece juzgados de violencia sobre la mujer.<sup>a</sup> Estos juzgados, una rama especial de los juzgados de lo penal que cuenta con jueces instructores, tienen potestad para pronunciarse sobre casos penales en los que se haya cometido violencia contra la mujer, así como sobre cualquier caso de derecho civil relacionado con ellos. En conse-

---

<sup>117</sup> La Ley sueca de Protección de la Integridad de la Mujer, por ejemplo, aborda varios ámbitos del derecho y de la política al mejorar la legislación penal y civil existente, introducir medidas preventivas adicionales y ofrecer a las mujeres un trato mejor. Esta ley, que abarca todas las formas de violencia contra la mujer, proporciona un enfoque integral a la lucha contra la violencia sobre las mujeres. Se han introducido cambios en el Código penal para que incluya la violencia doméstica, la compra de servicios sexuales y la mutilación genital femenina. También se ha reformado la Ley de Igualdad de Oportunidades para mejorar la prevención del acoso sexual y se han producido cambios en la Ley de Servicios Sociales para hacer frente a las limitaciones económicas a las que se enfrentan las mujeres que desean abandonar a una pareja violenta. La reforma legal de 1998 sólo exigía que los comités de servicios sociales proporcionaran a las mujeres víctimas de malos tratos ayuda y apoyo para cambiar su situación. Con la introducción de la nueva Ley de Servicios Sociales en julio de 2001, su obligación pasó a incluir la responsabilidad de proporcionar apoyo y asistencia a las personas que hubieran sido víctimas de un delito, incluidas las víctimas de violencia doméstica, y a sus familias, en especial a las mujeres víctimas de violencia y malos tratos. En relación con la introducción de esta ley integral, el gobierno sueco ha tomado decisiones especiales ordenando a la Fiscalía General y a sus servicios, así como a la Dirección General de la Policía, a Instituciones Penitenciarias, a la Dirección Nacional de Salud y a los tribunales administrativos nacionales, que intensifiquen sus esfuerzos por combatir la violencia contra la mujer, elaborando para ello programas de acción o políticas de actuación e informando al gobierno.

cuencia, tanto el caso civil como el penal son tratados en primera instancia por el mismo tribunal, lo que reduce los costosos obstáculos burocráticos para las mujeres que acuden a los tribunales. Asimismo, esta ley crea la figura del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, que ejerce las funciones de supervisar y coordinar las acciones de la Fiscalía General del Estado a todos los niveles. Estos fiscales han recibido formación específica para procesar casos de violencia de género dentro de la jurisdicción de los juzgados de violencia sobre la mujer y tienen potestad para intervenir en procedimientos civiles relativos a asuntos de separación, divorcio y custodia de los hijos.

---

<sup>a</sup> Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, BOE nº. 313.

Una definición uniforme de la violencia contra la mujer es fundamental para llegar a una estrategia jurídica integral que la combata. La definición debería englobar todos aquellos actos que la ley pretende regular para proporcionar un marco definido dentro del cual puedan operar las distintas partes implicadas.

A la hora de definir la violencia doméstica, por ejemplo, hay que decidir qué actos incluye (maltrato psicológico, físico, sexual o económico) y a qué víctimas proteger (parejas del mismo o distinto sexo, familiares, personas que comparten la misma vivienda o no). Según la definición proporcionada en la *Recomendación Rec (2002) 5* del Consejo de Europa, toda definición de violencia contra la mujer cometida en el ámbito familiar debería incluir, entre otras formas, la agresión física y mental, el maltrato emocional y psicológico, la violación y los abusos sexuales, el incesto, la violación por parte del cónyuge, la pareja ocasional o habitual o personas con quienes se convive, los crímenes de honor, la mutilación genital y sexual femenina y otras formas de violencia, como los matrimonios forzados.

Esta definición deberá aplicarse luego a todos los ámbitos del derecho que pretenden regular los asuntos relacionados con la violencia doméstica, con el fin de garantizar una visión coherente del fenómeno. Una definición armonizada que fuera usada por todas las partes implicadas, incluidas las autoridades sanitarias, los trabajadores sociales y otras profesiones relacionadas, ayudaría también a unir los distintos sectores públicos en la lucha contra la violencia doméstica y podría servir como base para todas las directrices y recomendaciones del Gobierno, con independencia de su ámbito de acción. Asimismo, deberán establecerse definiciones detalladas para otras formas de violencia contra la mujer que deberán reconocer y utilizar los actores competentes de modo uniforme.

Ha surgido una discrepancia importante entre distintos ámbitos del derecho en relación a la resolución de cuestiones legales derivadas de la separación y el divorcio en casos de violencia doméstica. Las mujeres con hijos que han sufrido violencia doméstica y deciden dejar a su pareja, suelen encontrarse atadas legalmente al agresor por la custodia compartida de los hijos que tienen en común o por los amplios derechos de visita y acceso del agresor. Los tribunales de Europa no toman en cuenta de forma sistemática los incidentes de violencia doméstica contra la mujer a la hora de decidir sobre los derechos de custodia y visitas de las parejas violentas. Esto también ocurre cuando los agresores han sido condenados por actos de violencia cometidos contra la ex esposa o pareja. Existen muchas suposiciones subyacentes que dan lugar a estas situaciones. La más importante es que se da por supuesto que la custodia compartida, o al menos unos derechos de visita amplios, siempre benefician a los hijos, independientemente de las circunstancias que dieron lugar a la separación. En segundo lugar, no se reconoce suficientemente el grado en que la seguridad de las mujeres está relacionada con la custodia, pero también con los derechos de visita. Muchas mujeres que se han divorciado o separado de un maltratador siguen viviendo con miedo porque las disposiciones sobre las visitas a los hijos les obligan a estar directamente en contacto con él. No debe sorprendernos, por tanto, que algunas mujeres hayan sido asesinadas por sus ex parejas maltratadoras mientras cumplían la decisión del tribunal sobre los derechos de visita.

Una estrategia jurídica integral creada para proteger a las mujeres contra la violencia doméstica debe garantizar que los intentos por proteger a las mujeres a través de medidas jurídicas, como las órdenes de protección, no se ven frustrados por medidas jurídicas tomadas en un contexto diferente. Es necesario, por tanto, que los novedosos avances jurídicos en derecho penal u otros ámbitos del derecho vayan acompañados de los ajustes adecuados en el derecho de familia. Además, deben tomarse medidas para mejorar la cooperación entre las distintas ramas de la Judicatura para garantizar el intercambio de información y el tratamiento adecuado de los casos.

### ***3.2.1.2. Órdenes de protección en derecho civil y medidas policiales para proteger a las víctimas***

Desde finales de los noventa, cada vez más Estados miembros del Consejo de Europa reconocen que los actos de violencia contra la mujer cometidos en el hogar son un problema de interés público y deben tratarse como tal. Sin embargo, al revisar los poderes de que disponen la Policía y los tribunales

se pone a menudo de manifiesto una falta considerable de instrumentos para tratar este problema de forma adecuada. Para ponerle remedio, algunos Estados miembros han introducido medidas integrales de derecho civil para proteger a las víctimas de las amenazas contra su integridad física y su vida.

Dichas medidas jurídicas pueden agruparse en dos categorías, a veces superpuestas, pero claramente distintas, ya que abarcan aspectos de la vida diferentes. El primer grupo son las órdenes de protección, que incluyen las órdenes de desalojo y alejamiento. Estas medidas van encaminadas a garantizar la seguridad de las víctimas desalojando a los agresores del hogar, con lo que se consigue que el hogar sea un lugar más seguro.

El segundo grupo, las órdenes judiciales, pretenden principalmente garantizar la seguridad de la víctima ordenando a los agresores que no se acerquen a la víctima en público, no se pongan en contacto con la víctima ni con otras personas determinadas y no vayan a ciertas partes del lugar donde reside, con el fin de garantizar la seguridad de la mujer en lugares públicos.

En la mayoría de los Estados miembros, ambos tipos de órdenes son emitidas por un juez civil que decide la duración de la orden. La Policía vigila el cumplimiento de la orden. En algunos Estados miembros el incumplimiento de una orden de protección o una orden judicial conlleva una sanción económica (medida de derecho civil), mientras que en otros se considera un delito castigado por el derecho penal. Hacer que el incumplimiento de las órdenes de protección sea delito demuestra que la violencia doméstica es un grave problema de interés público y no un incidente de poca importancia entre particulares.<sup>118</sup>

Las órdenes de protección y las órdenes judiciales suponen un avance en la lucha contra la violencia doméstica porque permiten a las mujeres recurrir al poder de la Policía y de la Judicatura para protegerse. Al mismo tiempo envían un claro mensaje de que la integridad física, psicológica y sexual de las mujeres está por encima del derecho de los agresores a la libertad de movimiento y a la propiedad. De este modo se pone freno a la tendencia generalizada, y muy arraigada en algunos sistemas

---

<sup>118</sup> La Ley alemana de Protección contra la Violencia, por ejemplo, tipifica como delito la infracción de las órdenes judiciales de protección y la penaliza con hasta un año de cárcel. Véase la Ley alemana de Protección contra la Violencia, entrada en vigor el 1 de enero de 2002, artículo 4.

jurídicos, de permitir que los derechos reclamados por los hombres prevalezcan sobre los derechos de las mujeres a la vida y a la integridad física.

Dado que las órdenes de protección de larga duración son concedidas, previa solicitud, por un juez civil, no ofrecen a las víctimas de violencia doméstica una protección inmediata. Además, las órdenes de protección del derecho civil requieren de la actuación de la víctima, algo que en los casos más graves de violencia está fuera del alcance de esta. Por otra parte, el Estado tiene la obligación de proteger a sus ciudadanos y ciudadanas de la violencia en situaciones de peligro, por lo que algunos Estados miembros han introducido leyes que permiten a la Policía desalojar y alejar a los agresores durante un tiempo limitado en casos de crisis inmediata. En algunos de estos países, es obligatorio que dichas decisiones sean revisadas por un juez o un fiscal poco después (normalmente en un plazo de tres días), mientras que en otros toda la potestad para emitir las órdenes recae plenamente en la Policía. Las órdenes de desalojo emitidas por la Policía pretenden garantizar la seguridad física inmediata de la víctima y puede emitirse sólo por un tiempo limitado, que varía, según los Estados miembros, entre los 10 días y las cuatro semanas. Este enfoque pretende garantizar la seguridad inmediata de la víctima a la vez que se respetan la separación de poderes, la necesidad de un control judicial y las garantías procesales. Permitiendo a la Policía actuar cuando se requiere su intervención en una situación de violencia doméstica se espera evitar el peligro hasta que se ordene la separación física entre la víctima y el agresor.<sup>119</sup> Esta potestad adicional otorgada a la Policía no sustituye a sus poderes habituales, como el de arresto.

Los sistemas de derecho consuetudinario reconocen a la Policía potestad adicional para el arresto, mientras que los sistemas jurídicos de la Europa continental no permiten a Policía y fiscales decretar la prisión preventiva de los agresores con la misma facilidad. Sin embargo, en muchos

---

<sup>119</sup> La Ley alemana de Protección contra la Violencia, dentro del derecho civil, otorga potestad a los jueces para dictar órdenes de protección como medida cautelar. Para cubrir el plazo hasta que el tribunal adopte dicha medida, la legislación regional confiere a la policía la potestad de desalojar a una pareja violenta de la vivienda común. La orden policial tiene una duración de entre siete y diez días, se deja al criterio de la policía y no está sujeta a una revisión judicial inmediata. Sin embargo, los agresores que han sido desalojados de su vivienda por la policía pueden presentar una queja a través de las vías de recurso habituales previstas por el derecho administrativo.



casos el arresto de los autores de violencia doméstica puede ser la única forma de garantizar la seguridad de la víctima. Consciente del riesgo al que están expuestas las mujeres en los casos graves de violencia doméstica, el Comité de la CEDAW ha especificado que la obligación de diligencia debida de los Estados Parte para proteger a las mujeres contra la violencia doméstica incluye la obligación de responder adecuadamente a los actos de violencia denunciados, así como a las amenazas e intimidaciones posteriores. Esto significa que deben emplearse mecanismos disponibles como la prisión preventiva si las circunstancias lo permiten.<sup>120</sup>

Los motivos para la prisión preventiva suelen ser más restringidos en los sistemas jurídicos de la Europa continental, por lo que se han introducido disposiciones que permiten a la Policía desalojar al agresor del domicilio común para garantizar un cierto nivel de seguridad física. A pesar de las dificultades para su cumplimiento, las órdenes de protección se han convertido en una medida jurídica muy importante para proteger a las mujeres contra la violencia doméstica.

- La Ley austriaca de Protección contra la Violencia en el ámbito familiar es el ejemplo más antiguo y completo de medida legislativa específica adoptada para proteger a las mujeres contra la violencia reiterada. Desde su entrada en vigor en 1997, ha ampliado considerablemente los poderes concedidos tanto a la Policía como a los tribunales para tratar los casos de violencia doméstica. Esta ley permite a la Policía desalojar al agresor del domicilio común durante un periodo de diez días como medida preventiva ante agresiones, amenazas o violaciones de la vida, salud y libertad de otra persona, con independencia de los deseos expresados por la víctima (actuación de oficio). En un plazo de 24 horas, la Policía debe enviar un informe a un centro de intervención, que ofrece a la víctima una orientación integral. Uno de los objetivos de esta orientación es permitir a la víctima tomar una decisión bien fundada sobre la oportunidad de solicitar a un juzgado de familia una orden de protección de larga duración en forma de medidas cautelares (una medida de derecho civil) que dura hasta tres meses. Los centros de intervención son gestionados por ONG de ayuda a las mujeres y financiados en su totalidad por el Gobierno federal. Estas órdenes de protección no benefician sólo a mujeres casadas, parejas de hecho, familiares en primer grado y sus cónyuges sino también a otras personas que convivan en una relación de

---

<sup>120</sup> Véase Fatma Yildirim (fallecida) contra Austria, Comité de la CEDAW, 6/2005.



tipo familiar, con el resultado de que se ofrece protección a una amplia variedad de víctimas potenciales.<sup>a</sup>

- Otros países, como Alemania, Luxemburgo, los Países Bajos y la República Checa han adoptado medidas similares.

---

<sup>a</sup> Véase el artículo 382b de la Ley austriaca de Aplicación, según la enmienda de 2003. La nueva reforma legislativa iniciada en Austria garantizará en 2008 el derecho a la protección de todas las víctimas sin que sea necesaria la existencia de un vínculo familiar ni de ningún otro tipo.

Por consiguiente, es importante integrar el cumplimiento de la ley (en tanto que deber inherente del Estado) en forma de intervención inmediata de la Policía, y el «empoderamiento» de las víctimas a través de la posibilidad de contar, previa solicitud por su parte, con órdenes de protección adicionales o prolongadas. Esta estrategia a dos niveles permite al Estado asumir su responsabilidad de garantizar el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona a la vez que se respeta el derecho individual de la víctima a decidir cómo proceder. Una estrategia a dos niveles permite además rebajar los requisitos necesarios para obtener una orden de protección, ya que inicialmente esta es emitida por la Policía tras unos trámites burocráticos mínimos por parte de la víctima. Por otra parte, para que las razones económicas no les impidan acceder a una protección adicional mediante la solicitud de una ampliación de la orden al tribunal de primera instancia, es necesario que se proporcione asistencia jurídica gratuita a las víctimas con pocos ingresos.

Aunque se aprecia una cierta tendencia hacia las órdenes de protección y las órdenes judiciales en varios países europeos,<sup>121</sup> existen diferencias significativas en los detalles, lo que da lugar a distintos niveles de eficacia. Existen diferencias importantes respecto a la duración de la orden (de alejamiento o judicial), las consecuencias del incumplimiento de dicha orden (delito o desacato al tribunal), la posibilidad de imponer la orden además o en sustitución de acciones penales, el nivel de evidencia necesario o si la orden debe ser solicitada por la víctima (demanda unilateral), obligatoria (actuación de oficio) o solicitada por terceros.

---

<sup>121</sup> Las órdenes de desalojo están disponibles en 29 Estados miembros; las órdenes de alejamiento, en 36. Pueden obtenerse órdenes judiciales en 24 Estados miembros, mientras que es posible conseguir la retirada de la custodia de los hijos a través de la orden de un tribunal en 37 Estados miembros.

A partir de 2003, la legislación española prevé de forma generalizada las órdenes de protección y las órdenes judiciales. La Ley Reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica (27/2003) posibilitó por primera vez que los tribunales ordenaran a un autor de actos de violencia doméstica abstenerse de residir en o frecuentar una zona concreta y abstenerse de aproximarse o ponerse en contacto con una persona en concreto. Esta ley concede asimismo la potestad a los tribunales de adoptar todas las medidas civiles que se consideren necesarias (custodia de los hijos, pensión alimenticia) y dictar el pago de prestaciones sociales a las víctimas, así como toda otra medida procesal que se considere necesaria. También se prevé la adopción de cualquiera de las medidas previstas por la legislación para tratar los delitos que hayan podido cometerse. La nueva Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que estableció juzgados especializados en violencia sobre la mujer<sup>a</sup>, confiere estos mismos poderes a los juzgados especializados. Las órdenes de protección pueden, por tanto, ser dictadas de oficio o a petición de la víctima o cualquier otra persona relacionada con ella, una vez que víctima y agresor han sido escuchados por separado. Los servicios e instituciones sociales facilitarán a las víctimas la solicitud de dichas órdenes. Con el fin de garantizar la protección inmediata, la Ley Reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica estipula que las vistas relativas a órdenes de protección deben celebrarse en un plazo de 72 horas.

---

<sup>a</sup> Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, BOE n.º. 313, artículo 61.

No todos los sistemas jurídicos que han introducido órdenes de protección y órdenes judiciales amplían su radio de acción a todas las personas que se encuentran potencialmente en peligro. Aunque se abarca un gran número de tipos de relación entre víctima y agresor, incluidas las parejas casadas y no casadas, relaciones homosexuales entre mujeres, parejas que no viven juntas y parejas recién separadas, algunas leyes vinculan el derecho a recibir protección a un estatus concreto como el matrimonio o la convivencia. La consecuencia es que algunas mujeres que se encuentran en peligro siguen viviendo con miedo a sus ex parejas y, sin embargo, no pueden ampararse en esas órdenes porque ya no conviven o nunca han convivido con el agresor. Es importante por ello que se garanticen órdenes de protección a todas las mujeres que sufran violencia por parte de su pareja o ex pareja, independientemente de la situación actual de la relación.

La Ley sobre la Violencia y los Crímenes Domésticos y sus Víctimas que entró en vigor en el Reino Unido en 2005 reconoce los numerosos

tipos de relación que pueden existir entre víctima y agresor y define a los beneficiarios de las órdenes judiciales como dos personas que, aunque no estén casadas entre sí, conviven como marido y mujer o, en el caso de personas del mismo sexo, mantienen una relación equivalente. De este modo da cabida a la existencia de la violencia doméstica en las parejas del mismo sexo.<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> Ley sobre la Violencia y los Crímenes Domésticos y sus Víctimas, 2004, Reino Unido, parte 1, párr. 3.

Con la introducción de las órdenes de protección, los Estados se enfrentan a una difícil elección: ¿debería ser la víctima la única persona con facultad para solicitar una orden de protección o debería haber terceros con el derecho a intervenir en su nombre? En los casos de violencia doméstica, esos terceros suelen ser familiares cercanos o profesionales que trabajan con víctimas, como autoridades sanitarias, médicos y trabajadores sociales. Esto suscita el dilema moral de si debe permitirse a terceros el inicio de medidas jurídicas de protección independientemente de los deseos de la víctima o incluso en contra de su voluntad explícita, lo que puede exacerbar el sentimiento de impotencia e indefensión de las víctimas en vez de contribuir a su autonomía. Esto, a su vez, puede afectar directamente al éxito de las iniciativas posteriores destinadas a garantizar la protección a largo plazo de la víctima.

- En Irlanda, por ejemplo, los servicios de salud tienen potestad para solicitar órdenes de protección si la víctima ha sido consultada y no puede o no desea hacerlo por miedo o por efecto del trauma.
- En Bulgaria, la Ley de Protección contra la Violencia Doméstica permite a terceros, como a familiares (hermanos y hermanas y otros familiares directos, con independencia del grado de parentesco) y al director de asistencia social, solicitar en caso de urgencia una orden de protección para una víctima de violencia doméstica cuando sea necesaria su protección inmediata.<sup>a</sup>
- La Ley Reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica vigente en España va más allá y obliga a las instituciones y organismos sociales, tanto públicos como privados, a denunciar los casos de violencia doméstica de que tengan conocimiento ante el magistrado o fiscal competente con el fin de iniciar los procedimientos necesarios para que se dicte una orden de protección. No es necesario el consentimiento de la víctima para que el juzgado dicte una orden de protección.

---

<sup>a</sup> Ley de Protección contra la Violencia Doméstica, 2005, Bulgaria, artículo 8.

Estas iniciativas permiten a otras personas pedir protección para una mujer que se encuentra en peligro pero que, por diversas razones, se niega a hacerlo o es incapaz de hacerlo por sí misma. Al igual que con la obligación de iniciar acciones judiciales por casos de violencia doméstica, esto plantea varios problemas. Aunque debe animarse a terceras personas a denunciar casos de violencia doméstica ante la Policía, es aconsejable que sólo la víctima o la Policía tengan el derecho de solicitar una orden de protección de derecho civil. La Policía debería tener también potestad para proteger a las víctimas en situaciones de peligro inmediato como medida preventiva y, en el caso de que ya se haya cometido un acto violento, los jueces deberían poder dictar órdenes de alejamiento para evitar que se produzcan otros posteriores. Debería hacerse obligatoria la colaboración entre todos los organismos implicados en los casos de violencia contra la mujer y los centros de acogida y servicios de orientación de forma que las mujeres víctimas de violencia puedan ser asistidas de forma activa por profesionales cualificados, a través del sistema judicial penal y otros procedimientos jurídicos que les ayuden a ser autónomas. En muchos Estados miembros, los servicios de orientación y los centros de acogida gestionados por ONG de ayuda a las mujeres han adquirido amplios conocimientos y experiencia en el apoyo y la autonomía de las mujeres víctimas de violencia, por lo que es importante reconocer su función de apoyo a las víctimas de cara a los procedimientos penales.

Las víctimas que desean protegerse necesitan una ayuda que sea fácil conseguir. Las órdenes de protección sólo cumplirán su objetivo si los requisitos para obtenerlas son poco exigentes. El pago de una tasa para obtener una orden de protección puede disuadir a las mujeres de solicitarlas, al igual que las barreras lingüísticas y la falta de conocimiento sobre sus derechos y sobre los medios puestos a su disposición.

Otro problema a la hora de evaluar la eficacia de las órdenes de protección reside en las dificultades para su aplicación. El hecho de que muchos agresores no se vean disuadidos por esas medidas y las incumplan con frecuencia demuestra que las órdenes de protección no siempre garantizan la seguridad de las víctimas. La mayoría de los Estados miembros que han establecido las órdenes de protección intentan mejorar sus niveles de aplicación y cumplimiento. Algunos Estados han añadido a la obligación jurídica de mantenerse alejados de la víctima medidas prácticas de seguridad, como dotar a la víctima de sistemas de alarma o teléfonos móviles. Aunque esta medida infunde una cierta sensación de seguridad a corto plazo, los Estados miembros que encuentran dificultades para hacer cumplir las órdenes de protección necesitan mejorar la capacidad de las autoridades para hacerlas cumplir, en derecho y en la práctica, para garantizar la protección de las víctimas.

Para garantizar la aplicación efectiva de las órdenes de protección, la ley no debe permitir que las actitudes tradicionales y los estereotipos influyan en las decisiones, ya sea de forma consciente o inconsciente. Debe quedar claro que el comportamiento de la víctima no puede usarse en ningún caso para justificar la negativa a responder a su petición de auxilio. En los países en los que se ha conferido a la Policía la potestad de emitir una orden de protección inmediata, debe garantizarse, mediante directrices sobre su aplicación y la formación de la Policía, que las convicciones personales o una falta de motivación no provocan la negativa a actuar. Los informes realizados en toda Europa demuestran que, sin una comprensión adecuada de la naturaleza de la violencia doméstica, los miembros de la Policía pueden no ver la utilidad de emitir varias órdenes de protección contra el mismo agresor y mostrar una cierta tendencia a no creer a la víctima o a no comprender su necesidad repetida de protección. Asimismo, deberían eliminarse de la ley y de todas las directrices sobre su aplicación la posibilidad de esgrimir el comportamiento provocador por parte de la víctima como excusa para denegarle una orden de protección contra un agresor doméstico.

Otras medidas de protección estudiadas por los Estados miembros del Consejo de Europa consisten en proporcionar una nueva identidad a las víctimas de violencia doméstica. Se trata de una medida extrema que resulta muy difícil para la víctima, ya que puede dar lugar al aislamiento social, a un trauma psicológico y a una vida llena de secretos. Además, esta medida hace recaer sobre la víctima la responsabilidad de su propia seguridad, en vez de impedir que el agresor siga cometiendo delitos. En consecuencia, esta medida debería considerarse únicamente como un último recurso en casos extremos.

### **3.2.1.3. Derecho penal**

Las medidas de derecho penal (tipificación como delito de todas las formas de violencia contra la mujer, arrestos, acciones judiciales y sentencias adecuadas) son fundamentales para eliminar la violencia contra la mujer. Son varias las razones por las que el índice de incidentes de violencia contra la mujer denunciados sigue siendo muy bajo, pero en muchos casos se debe simplemente a que las mujeres no confían en el sistema de Justicia penal (tanto en su vertiente policial como en la judicial). Muchas mujeres siguen siendo reticentes a presentar demandas por miedo a tener que desvelar detalles íntimos, ser ridiculizadas, no ser creídas o no saber si el inicio de un proceso penal, con las dificultades que conlleva, terminará en la condena del agresor.

La trayectoria del sistema judicial penal respecto al tratamiento de la violencia contra la mujer refleja las dificultades para conseguir que se haga justicia por la vía legal en los casos de violación de la integridad física y sexual de las mujeres. Los Estados miembros del Consejo de Europa tipifican como delito desde hace ya mucho tiempo las agresiones sexuales y las violaciones, y la mayoría, aunque no todos, han suprimido la exención relativa a las violaciones dentro del matrimonio, con lo que la violación se considera delito en toda circunstancia.

Sin embargo, a juzgar por los índices de condenas por violación, agresión sexual y otras formas de violencia en Europa, está claro que la Justicia penal no está cumpliendo su objetivo. Un número considerable de mujeres decide no denunciar los incidentes de violencia sexual. Sólo una pequeña parte de los casos que sí se denuncian ante la Policía dan lugar a acciones judiciales. Las razones son numerosas: una investigación insuficiente de la Policía (con la consiguiente falta de pruebas corroborantes), un apoyo inexistente o inadecuado a las víctimas en el sistema de Justicia penal (que puede provocar la negativa a testificar o la retirada de la denuncia), las dificultades para demostrar los hechos, las actitudes de los miembros de la Policía y de la Judicatura, etc. Incluso si se inician acciones penales, pocas terminan en condena y menos aún en una condena que se considere acorde a la naturaleza del delito.

En los últimos años, los estudios han prestado más atención a la cuestión de aquellos casos que no logran acabar en acciones penales y condenas. De este modo se ha puesto en evidencia que, mientras que la mayor sensibilidad de la población y el cambio en su actitud han dado lugar a un mayor número de denuncias, este aumento de la confianza en el sistema de Justicia penal no se ha visto traducido en un aumento de los índices de condenas. Por ejemplo, el número de condenas (o incluso de acciones judiciales) por casos de violación y agresión sexual no se corresponde con el número de casos denunciados, que a su vez no refleja el número total de casos de agresión sexual y violación.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Los estudios muestran que en Inglaterra y en Gales, por ejemplo, el número de violaciones denunciadas pasó de 1842 en 1985 a 14 192 en 2004. Sin embargo, el número de acciones judiciales no experimentó el mismo aumento y sólo pasó de 844 a 2689 en el mismo periodo. Aún más sorprendente es que el número de condenas ni siquiera se haya duplicado: pasó de 450 en 1985 a 751 en 2004. De las 80 000 violaciones y agresiones sexuales que se calcula se produjeron en el Reino Unido en 2003, sólo se denunciaron 12 760 casos, de los cuales sólo 673 terminaron en una condena. Fuente: Liz Kelly, Child and Woman Abuse Studies Unit, London Metropolitan University, informe del seminario regional del Consejo de Europa, Lisboa (Portugal), julio de 2007. Véase también L. Kelly, J. Lovett y L. Regan, *A gap or a chasm: Attrition in reported rape cases*, Home Office Research Study 293, Development and Statistics Directorate, 2005, p. 92.

Esto parece indicar que el deseo por mejorar la protección de las mujeres contra la violación y la agresión sexual, también en el ámbito penal, ha dado lugar a un fuerte desarrollo de actividades destinadas a generar confianza y sensibilizar al público, pero no a reformar el sistema de Justicia penal en consonancia. Por consiguiente, sería importante que las Fiscalías y los tribunales de Europa revisaran la forma en que se tratan los casos de violación y agresión sexual, así como otros casos de violencia contra la mujer, con el fin de encontrar soluciones que puedan aumentar el índice de condenas.

Asimismo, es necesaria una revisión similar de la forma en que se tratan los crímenes de honor y las tradiciones nocivas para las mujeres para que estos delitos no queden en segundo plano. Por ejemplo, aunque la sensibilización y la educación de la sociedad sobre los matrimonios forzados son importantes, aún lo es más que los Estados reconozcan su responsabilidad y no antepongan estas actividades a la actuación directa contra la violencia.<sup>123</sup> De igual modo, los juzgados de lo penal necesitan comprender plenamente los conceptos de honor y tradición para evaluar los factores y comportamientos relevantes en casos de crímenes de honor.

Para que se reconozcan jurídicamente las distintas formas de violencia de género que sufren las mujeres y, en consecuencia, el sistema de Justicia penal pueda tratar mejor los casos denunciados, algunos Estados miembros del Consejo de Europa han introducido tipos delictivos específicos para las distintas clases de violencia, como la violencia doméstica, el matrimonio forzado, la mutilación genital femenina y el acoso. A esta medida hay que añadir la voluntad de definir formas concretas de coacción y violencia física o sexual como violencia de género. El objetivo es transmitir el mensaje de que tales actos son comportamientos criminales no tolerados por la sociedad. Aunque aún queda por evaluar su relevancia desde el punto de vista práctico, estas disposiciones tienen la ventaja de que se reconoce la existencia de esos delitos y que estos son específicos de un sólo género. Esto, a su vez, ha dado lugar en muchos casos a cambios legislativos que permiten tratar adecuadamente las consecuencias de esos delitos, como, por ejemplo, los matrimonios legalmente válidos en los que una de las partes fue obligada a dar su consentimiento. Además, la introducción de tipos delictivos específicos evita que se dé por supuesto que las formas menos habituales de violencia contra la mujer, como la mutilación genital, están incluidas en tipos delictivos más generales.

---

<sup>123</sup> L. Welchman, y S. Hossain (eds.), *'Honour' Crimes, Paradigms, and Violence Against Women*, Zed Books, 2005, pp. 269-270.



Puede pensarse que la mutilación genital, por las lesiones ocasionadas, ya constituye un delito. En 2001, Austria estudió la cuestión con más detenimiento e identificó una laguna: no podía penalizarse por causar daños físicos si estos se producían con el consentimiento de la parte que resultó herida. Aunque dicha cláusula restrictiva podría ser adecuada en casos de tatuajes, *piercings* o cirugía estética, los padres o tutores de una niña también podrían dar su consentimiento para la mutilación genital como si se tratase de una operación normal. Mediante una enmienda de su derecho penal, Austria se aseguró de que no pudiera darse permiso para una mutilación o lesión de los genitales destinada a provocar el debilitamiento permanente de las sensaciones sexuales.<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> Véase nota 8. p. 12

Sin embargo, el establecimiento de tipos delictivos específicos para las distintas clases de violencia de género presenta el riesgo de relegar los delitos cometidos contra las mujeres al margen del derecho penal. Los delitos que podrían procesarse en función de disposiciones penales ya existentes, como la agresión, la violación, la coacción o el asesinato, se tratan como delitos específicos que, en algunos casos, conllevan penas menos elevadas o con los que fiscales y jueces no tienen experiencia. Así, las disposiciones en este sentido podrían permitir, sin quererlo, que actitudes tradicionales sobre el carácter privado de, por ejemplo, la violencia doméstica influyeran en el procedimiento, impidiendo de este modo una protección y sanción eficaces. De igual modo, una disposición bajo el epígrafe «delitos contra la familia» puede anteponer la protección de la familia al derecho individual a la libertad. Muchas de las víctimas de la violencia doméstica están casadas y tienen hijos. Su función como madres y el hecho de que se las considere la columna vertebral de la familia pueden hacer que el respeto de sus derechos fundamentales pase a segundo plano. Este tipo de tendencias ha aparecido en algunos Estados miembros del Consejo de Europa, donde puede justificarse la violencia doméstica ante un tribunal si se ha cometido con el objetivo de mantener el matrimonio.

Cuando se introducen tipos delictivos específicos, es por tanto de vital importancia asegurarse de que la pena prevista sea proporcional a la gravedad del delito. Por otra parte, los profesionales de la Justicia penal necesitan recibir una amplia formación sobre la forma de aplicar estos tipos delictivos específicos. Por último, la introducción de dichos tipos delictivos basados en el género debe ir acompañada de normativas procesales que permitan tratar estos casos con la sensibilidad adecuada y tener en cuenta las necesidades especiales de las víctimas.



Desde 1998, el Código Penal de Suecia prevé el delito de «violación grave de la integridad de una mujer», que sirve como referencia para los delitos sexistas.<sup>a</sup> Esta disposición recoge varios actos delictivos, como la agresión física, las amenazas o coacciones ilícitas y la agresión sexual, entre otros, y los hace punibles si un hombre los comete contra una mujer con la que está o ha estado casado o conviviendo. Esto significa que si un hombre comete un delito contra la vida o la libertad de su esposa, ex esposa, pareja o ex pareja de hecho (agresión física, amenazas o coacciones ilícitas, agresión sexual o de otra índole, explotación sexual, etc.), se le condenará por violación grave de la integridad de una mujer en vez de por esos delitos concretos. De este modo, la responsabilidad penal recae sobre la violencia doméstica en su conjunto, que a menudo incluye actos repetidos de maltrato, y la sanciona con una pena de entre seis meses y seis años de prisión. Sin embargo, para que pueda aplicarse esta disposición, los actos en cuestión deberán cometerse de forma reiterada y con la intención de dañar gravemente la autoestima de la mujer. La aplicación de esta disposición no excluye la responsabilidad penal en virtud de otras disposiciones penales si procede, como las relativas a la violación y a las lesiones graves.

---

<sup>a</sup> Ley de Violencia contra la Mujer, Suecia, Proyecto de Ley 1997/98:55, entrada en vigor el 1 de julio de 1998.

Cuando se opta por un enfoque legislativo basado en el género, es importante asegurarse de que se aplica a todas las víctimas potenciales. En vez de limitar, por ejemplo, su ámbito de aplicación a los casos de violencia doméstica en los que víctima y agresor están o han estado casados o viven juntos, la legislación deberá poder aplicarse a todos los casos en los que exista un cierto grado de gravedad y un carácter repetitivo, incluidos aquéllos en los que víctima y agresor ya no viven juntos o nunca lo han hecho pero mantienen o han mantenido una relación íntima. Sólo mediante la aplicación exhaustiva de una legislación basada en el género podrá demostrarse que su objetivo es convertir en delito el carácter estructural de la violencia.

En España, la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género fue redactada en su totalidad desde una perspectiva de género y amplía la protección a las víctimas que no conviven con el agresor. Esta ley combate todos los actos de violencia física y psicológica, incluidos los delitos contra la libertad sexual, las amenazas, la coacción y la privación arbitraria de libertad, cometidos contra las mujeres por sus cónyuges, ex cónyuges o por hombres con los que mantienen o han mantenido una relación equivalente, con o sin convivencia.<sup>a</sup> El artículo 148 del Código Penal se enmendó posteriormente para aumentar la condena que podría

imponerse en caso de agresiones contra la esposa o ex esposa del agresor, o contra alguien con quien el agresor mantuviera una relación equivalente, con independencia de que vivieran juntos o no. De este modo las disposiciones de derecho penal que prohíben toda forma de maltrato, amenaza o coacción se amplían a las parejas que no comparten vivienda.<sup>b</sup>

---

<sup>a</sup> Artículo 1.

<sup>b</sup> Código Penal español, artículos 153, 171 (párrs. 4-6) y 172.

Otra opción a la hora de reconocer la gravedad de la violencia doméstica en el derecho penal es establecer responsabilidad penal no sólo por los actos concretos de violencia física y sexual, amenazas o coacción, sino por el carácter continuado del maltrato. Algunos Estados miembros del Consejo de Europa han introducido como tipos delictivos ciertos comportamientos como el maltrato habitual o la violación repetida de la integridad de una persona próxima al agresor. Puede tratarse de una forma adecuada de reconocer que el delito es más grave porque se prolonga en el tiempo y que, por tanto, puede ser mucho más abusivo y destructivo que los actos delictivos aislados.<sup>124</sup>

Para dar mayor peso a los delitos cometidos en el ámbito doméstico, algunos Estados miembros del Consejo de Europa han introducido disposiciones en su derecho penal destinadas a aumentar las penas dictadas por los tribunales cuando los actos violentos se hayan cometido contra la pareja o ex pareja (agravantes). El principio subyacente es reflejar en la legislación la gravedad de los actos de violencia cometidos contra la pareja e indicar que

---

<sup>124</sup> En Noruega, por ejemplo, la violencia doméstica es un tipo delictivo específico. El artículo 219 del Código Penal dispone que quien use las amenazas, la coacción, la privación de libertad o la violencia, o quien maltrate de forma grave o repetida a un cónyuge, ex cónyuge, familiares del mismo, a su propia familia o a cualquier persona de su hogar o a su cargo puede ser condenado con hasta tres años de cárcel. Esta pena puede llegar a seis años en caso de fallecimiento de la víctima o si esta sufre daños corporales o de salud graves. Asimismo, el Código Penal andorrano de 2005 prevé el delito de «maltrato doméstico», en el que se engloba la comisión de forma repetida de violencia física y psicológica sobre la pareja, la ex pareja, la persona con la que se convive o ha convivido, los ascendientes, descendientes, hermanos o hermanas de esa persona, o cualquier otra persona que se encuentre en custodia o al cuidado de uno u otro miembro de la pareja. Se considera que el maltrato es habitual si se cometen al menos tres actos de violencia contra la misma persona en un periodo de tres años, independientemente de que dichos actos fueran objeto de acciones judiciales o de investigación. Otro ejemplo de delito conductual es el de «violación grave de la integridad de una mujer» recogido por el Código Penal sueco.

se trata de un grave problema de interés público y no un asunto privado. En otros Estados se han elaborado directrices de procesamiento y condena para los fiscales y jueces para garantizar que se presta la debida consideración en la decisión de procesar o en la sentencia al hecho de que los actos violentos fueran cometidos por alguien próximo a la víctima o emparentado con ella.

Este nuevo enfoque vincula la situación del agresor a la de la víctima al considerar que todo vínculo o relación afectiva entre ambos hace que el delito sea aún más censurable. El concepto de agravantes existe desde hace mucho tiempo en el derecho penal europeo, pero suele estar relacionado con las consecuencias del acto delictivo (muerte, pérdida de una extremidad o de la vista...) o la forma en que éste se llevó a cabo (por ejemplo, si fue especialmente brutal). El hecho de que se considere como agravante la relación entre víctima y agresor supone por tanto una novedosa forma de reflejar en la legislación la gravedad de la violencia doméstica.

Este enfoque plantea muchas cuestiones respecto a las ventajas e inconvenientes de dichas disposiciones legales. Podría dar lugar a condenas más largas y reforzar de este modo la Justicia penal en los casos de violencia doméstica, ya que su aplicación se contempla en la legislación y es, por tanto, obligatoria. Indicar claramente que un delito cometido contra la pareja conlleva una pena mayor que el mismo delito cometido contra un extraño manda un mensaje importante, pero su efecto disuasorio sólo resultará útil de cara a la prevención si se aplican realmente las penas más severas. Para que estas disposiciones legales surtan efecto, son necesarias numerosas acciones formativas para garantizar que los miembros de la Judicatura comprendan las implicaciones de imponer penas más severas. De momento, son escasos los datos sobre el uso de estas disposiciones, por lo que resulta difícil evaluar la implantación de esta estrategia.

El Código Penal belga, por ejemplo, no contempla la violencia doméstica como tipo delictivo. Todo acto de violencia física, ya sea cometido por un extraño o por la pareja, se considera dentro de las disposiciones sobre daños corporales intencionados. Sin embargo, si el acto de violencia es cometido por el cónyuge, la pareja o una persona con quien la víctima convive o ha convivido o tiene o ha tenido una relación sentimental o sexual de larga duración, se considera un delito más grave que conlleva penas más severas.<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> Véanse artículos 398-405 del Código Penal belga y la Ley belga del 24 de noviembre de 1997 sobre la Lucha contra la Violencia dentro de la Pareja.

Aunque, en los casos de violencia doméstica, la mayoría de los sistemas jurídicos se han alejado de la mediación y de otras soluciones sociales, persisten todavía soluciones de mediación iniciadas por la víctima en lugar de mecanismos de investigación penal. Esta respuesta pasa por alto el hecho de que la violencia doméstica es un delito y da a entender que la violencia doméstica está penada por la ley pero no es un delito por el que merezca la pena emprender acciones judiciales. Asimismo, el hecho de que las medidas impuestas como resultado de la mediación sean mucho menos severas que una condena penal es contrario a los esfuerzos por sensibilizar sobre la gravedad y el carácter delictivo de este tipo de violencia. La mediación no debería emplearse nunca en los casos de violencia contra la mujer. Otro defecto en el derecho penal es que, en muchos sistemas jurídicos, las acciones judiciales corren por cuenta de la víctima de violencia doméstica y no de la Fiscalía, lo que puede dar la impresión de que se concede poca importancia a esos delitos cometidos en el ámbito privado, mientras que deberían tratarse como un asunto de interés público.

#### **3.2.1.4. Derecho penal procesal**

El carácter íntimo de la violencia contra la mujer y los estereotipos imperantes sobre sus víctimas conllevan que sus víctimas se muestren en ocasiones reticentes a denunciarla ante la Policía, presentar cargos contra el agresor o testificar en los procedimientos penales. Algunos Estados miembros han adoptado la perspectiva de que la violencia doméstica es un problema de interés público y, como tal, debe ser el Estado quien lleve las acciones judiciales. Por consiguiente, para garantizar el enjuiciamiento de los agresores, han introducido disposiciones que permiten llevar a cabo acciones judiciales incluso si la víctima rehúsa denunciar la violencia y presentar cargos, o si posteriormente retira los cargos y se retracta de su declaración.

Algunos Estados miembros del Consejo de Europa se han manifestado de forma inequívoca a favor de que el Estado esté obligado a proteger, procesar y sancionar. En consecuencia, han introducido el procesamiento de oficio de los actos violentos cometidos contra mujeres, tales como la agresión, la coacción, la amenaza, la difamación y otros delitos. Al contrario que con los casos de asesinato, homicidio involuntario o violación, la Fiscalía puede decidir discrecionalmente si inicia acciones judiciales o no, lo que ha contribuido en el pasado al reducido número de acciones judiciales y condenas en casos de violencia contra la mujer.

Con la introducción del procesamiento obligatorio (lo que significa que la Fiscalía interpone acciones judiciales con independencia de los deseos de la víctima), la Fiscalía debe procesar delitos que anteriormente podrían no haberse considerado de interés público.

Si bien las Fiscalías de toda Europa parecen considerar cada vez más los casos de agresión en contextos de violencia doméstica como un problema de interés público, con el resultado de que inician procedimientos penales, el número de procedimientos que llegan a término y, en última instancia, de condenas, no aumenta necesariamente. La falta real o percibida de pruebas, la retirada voluntaria o involuntaria del apoyo de la víctima, el hecho de que no se tomen en serio los actos violentos cometidos contra las mujeres, y otros factores, suelen dar lugar a la suspensión de los procedimientos, incluso si inicialmente se iniciaron sobre la base de que eran de interés público.

Dados los bajos índices de condenas en los casos de violación y agresión sexual, relacionados con frecuencia con la incapacidad para recabar las pruebas adecuadas (incluidas fotos que demuestren el delito), es de vital importancia realizar un análisis crítico del derecho penal procesal para identificar las normas de procedimiento que podrían mejorarse. La forma en que actualmente se tratan los casos de violación y de otros tipos de violencia contra la mujer en los tribunales deja mucho que desear, en especial en los asuntos procesales, las actitudes y sensibilización de los jueces y fiscales y la recogida de pruebas. Es fundamental que se reevalúen las estrategias nacionales sobre el tratamiento de los casos de violación y agresión sexual para garantizar una auténtica Justicia penal para las mujeres que han sufrido la violación de su integridad sexual, la parte más íntima del ser humano.

Con el fin de rebajar los requisitos para poder acceder al sistema de Justicia penal por cualquier tipo de violencia contra la mujer e impedir que las víctimas abandonen el proceso, algunos Estados miembros autorizan que las víctimas presten declaración ante el tribunal por medios audiovisuales. Evitando la confrontación directa con el acusado (mediante el «contrainterrogatorio» por videoconferencia o detrás de un biombo) y otorgando a los asesores familiares poderes para realizar pesquisas se espera conseguir pruebas suficientes para condenar al agresor.

Muchos sistemas de Justicia penal confían para la obtención de pruebas en procedimientos como el «contrainterrogatorio», que pueden ser aprovechados fácilmente para humillar a las víctimas. Si las actitudes tradiciona-

les sobre la familia prevalecen sobre la noción de que las mujeres son seres humanos autónomos dotados de derechos y libertades individuales en igualdad de condiciones con los hombres, el «contrainterrogatorio» puede utilizarse fácilmente para transmitir la idea de que se han transgredido los papeles de cada sexo, con la intención de justificar el comportamiento violento de los hombres. En este caso, el «contrainterrogatorio» permitiría a los abogados defensores presentar a las víctimas de la violencia doméstica como provocadoras de esa violencia, lo que las expondría a nuevas agresiones. Lo mismo ocurre en los casos de agresión sexual y violación.

Las normas procesales sobre las pruebas deberían tomar en consideración los efectos negativos que pueden tener en casos especialmente delicados, como los de violencia contra la mujer, en concreto los casos de violación, agresión sexual y violencia doméstica. Es fundamental no caer en las trampas de los estereotipos, para lo cual debe garantizarse la obtención de pruebas con el tacto debido.

La obtención de pruebas cobra especial importancia en los casos de violencia doméstica porque los familiares suelen tener el derecho de negarse a testificar. En consecuencia, es fundamental obtener las demás pruebas disponibles (imágenes de lesiones y de la escena del crimen, declaraciones de testigos) de forma cuidadosa y sistemática.

Con vistas a garantizar el enjuiciamiento del agresor, algunos Estados miembros han adoptado disposiciones que permiten interponer acciones judiciales en casos de violencia doméstica basándose en otras fuentes de pruebas distintas del testimonio de la víctima.<sup>125</sup> Esto significa que, si se considera de interés público, el procedimiento penal puede continuar en caso de que la víctima retire su apoyo. Otros Estados miembros han optado por una estrategia más drástica y han suprimido de su código penal la posibilidad de que las víctimas de agresión física retiren los cargos.

Para mejorar los niveles de procesamientos y condenas por delitos violentos contra las mujeres, es necesario ayudar a las mujeres víctimas de violencia a comprender la forma en que los instrumentos jurídicos pueden protegerlas y garantizar que disfruten de sus derechos. Muchas ONG que gestionan centros de acogida u otros servicios de ayuda a las mujeres ofre-

---

<sup>125</sup> Crown Prosecution Services, *Policy for Prosecuting Cases of Domestic Violence*, Reino Unido, 2005, p.12.

cen apoyo y orientación para que estas puedan tomar decisiones bien fundadas sobre sus opciones legales, pero también para que asuman que su papel en los procedimientos jurídicos es decisivo. Si se las guía a través del sistema penal y otros procedimientos jurídicos, las mujeres suelen comprender y apreciar con mayor facilidad la importancia y el interés de colaborar con el sistema de Justicia. De este modo, lo perciben como un sistema que trabaja para protegerlas en vez de algo que les hace revivir su situación de víctimas, lo que puede dar lugar a un aumento del número de condenas.

Los tribunales deberían adoptar procedimientos que protegieran a las víctimas de nuevas situaciones traumáticas y, a la vez, proporcionaran las mejores pruebas posibles. Entre ellos debería figurar el derecho de la víctima a no testificar en presencia del agresor; la inclusión en las políticas y normas sobre protección de testigos de medidas especiales para casos de violencia contra la mujer; la garantía por parte de los tribunales del anonimato de las víctimas en los medios de comunicación; y la reducción al mínimo del número de veces que la víctima tiene que repetir su testimonio.

Algunos Estados miembros reconocen la importancia del apoyo y la orientación en las relaciones con el sistema jurídico, penal u otro, en el índice de procesamientos y condenas y han introducido instituciones especiales que asisten a las mujeres víctimas de violencia doméstica y las ayudan a manejarse por el sistema de Justicia penal. El objetivo es mejorar la eficacia judicial haciendo frente a las dificultades que encuentran las víctimas de violencia doméstica para exigir justicia y prestando atención a sus preocupaciones específicas.

El Reino Unido está estudiando mediante un programa piloto las ventajas de los juzgados especializados en violencia doméstica.<sup>a</sup> Este programa, relacionado con el *Programa de Lucha contra los Delitos Violentos*, ofrece un método de trabajo eficaz para que los tribunales penales mejoren la administración de Justicia mediante un índice más elevado de condenas, mejora la satisfacción de las víctimas con el proceso en su conjunto y genera una mayor confianza de la población en el sistema judicial. El programa se centra sólo en asuntos de Justicia penal y no concede a ningún tribunal en concreto jurisdicción sobre los asuntos de otros ámbitos del derecho. Una asesora o asesor independiente sobre violencia doméstica, presente en el juzgado, sirve de enlace entre la víctima y el sistema de Justicia penal y se encarga de coordinar las actividades de los diversos organismos de apoyo: Policía, Servicios Sociales, Ministerio de Vivienda, Fiscalía y Servicio de Libertad Condicional. Estos asesores permiten identificar rápidamente los

casos de violencia doméstica y acelerar su tratamiento, así como prevenir el abandono de las acciones judiciales en sus primeras fases. Además, se asignan a los casos de violencia doméstica fiscales con formación específica en ese ámbito.<sup>b</sup>

---

<sup>a</sup> Her Majesty's Courts Service, Crown Prosecution Service and the Home Office (octubre de 2008): Specialist Domestic Violence Court Programme - Guidance, p. 8.

<sup>b</sup> En España, la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género también establece juzgados especializados en violencia sobre la mujer, véase el apartado 3.2.1.1.

Debería prestarse especial atención a proteger a los niños de traumas adicionales asegurándose de que cuenten con el apoyo y la representación adecuados de un representante legal en los procedimientos jurídicos.

La asistencia jurídica gratuita es importante para que las mujeres víctimas de violencia puedan emprender acciones judiciales penales. En muchos Estados miembros, las tasas judiciales y los costes de representación legal han alcanzado niveles prohibitivos.

Además, las víctimas deberían tener el derecho a ser informadas sobre los servicios de ayuda a las víctimas y, si así lo desean, a ser asistidas, acompañadas y representadas ante el tribunal por un servicio especializado de ayuda a mujeres víctimas de violencia. Para fomentar el uso de dichos servicios, estos deberían ser gratuitos. Las víctimas deberían tener también el derecho de ser informadas sobre todos los procedimientos que les afecten, incluido el levantamiento de la prisión preventiva del agresor o su salida de prisión. También deberían tener la posibilidad de participar activamente en el procedimiento penal, en especial para aportar pruebas. Todas las mujeres víctimas de violencia deberían ser indemnizadas por los daños sufridos y deberían crearse sistemas de financiación para que esto sea posible.

### **3.2.1.5. Marco de seguimiento del Consejo de Europa para la Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia: resultados y evaluaciones respecto a la legislación**

El sistema de seguimiento de la aplicación de las medidas propuestas en la *Recomendación Rec (2002) 5* incluye varios indicadores relativos a las medidas jurídicas. Se recopila información sobre la tipificación como delito de



los distintos tipos de violencia contra la mujer, los poderes de los fiscales para iniciar procedimientos penales y la disponibilidad de las órdenes judiciales de protección.

Los resultados de dos rondas de seguimiento muestran un reconocimiento mayor por parte de los Estados miembros de la necesidad de un marco jurídico sólido para combatir la violencia contra la mujer. Cada vez más Estados miembros cuentan con órdenes de protección para responder a la necesidad de seguridad física de las víctimas de violencia doméstica. Un número cada vez mayor de sistemas jurídicos tipifican como delito varias formas de violencia contra la mujer, en especial la violencia física, sexual y psicológica dentro de la pareja, el matrimonio, una relación de convivencia o en el ámbito familiar, así como el acoso sexual en el trabajo. Además, cada vez más Estados afirman tener disposiciones para que la Fiscalía actúe en casos de violencia contra la mujer dentro de la familia y en casos de violencia sexual.

A pesar de ciertas mejoras en las leyes, la mayoría de los Estados miembros sigue encontrando dificultades en la aplicación de su legislación. Por otra parte, la tipificación como delito de ciertas formas de violencia contra la mujer y la introducción de órdenes judiciales de protección no constituyen una estrategia jurídica integral de cara a proteger a las mujeres contra la violencia y procesar a los agresores. Los Estados miembros necesitan asegurar la coherencia en conceptos y definiciones, pero también en el propósito y los resultados de las distintas leyes y normas.

Por ejemplo, la simple existencia de órdenes judiciales de protección no garantiza que puedan obtenerse fácilmente. Los requisitos necesarios para su concesión en algunos países puede, en muchos casos, impedir que las víctimas consigan protección. En algunos Estados miembros, las órdenes de protección están disponibles para toda persona expuesta al riesgo de violencia por parte de su pareja, sin importar si están casados o no o si son del mismo o distinto sexo; mientras que en otros sistemas judiciales es necesario que la víctima haya convivido con el agresor o haya estado casada con él. En otros países, la persona que solicita la orden debe pagar una tasa, lo que puede suponer en muchos casos una barrera económica y psicológica a la hora de buscar este tipo de ayuda. En muy pocos países se evalúa la aplicación y eficacia de las órdenes de protección y es frecuente que no existan estadísticas al respecto, ni siquiera sobre el número de órdenes solicitadas y dictadas.

Por otra parte, el hecho de que todas las formas de violencia contra la mujer constituyan en general un delito no significa que se interpongan accio-

nes judiciales por todos los episodios de violencia. A pesar del creciente número de Estados que permiten el procesamiento de oficio en casos de violencia contra la mujer en la familia, la mayoría de ellos sólo lo aplican en los casos más graves. En varios Estados miembros se siguen sin procesar los casos de violencia doméstica si la víctima no lo solicita expresamente. En los casos de violencia sexual, sólo se iniciarán acciones judiciales de oficio si se considera de interés público, lo que suele ocurrir únicamente con los casos graves. Los Estados miembros en los que los fiscales pueden iniciar procedimientos penales tanto en casos de violencia doméstica como de violencia sexual parecen dejar a discreción de los fiscales la decisión de continuar o archivar un caso. Las respuestas afirmativas a este indicador no significan, por tanto, que todos los casos de violencia doméstica y sexual den lugar a acciones judiciales.

### **3.2.2. Medidas para apoyar y proteger a las víctimas**

La violencia sufrida por las mujeres es una experiencia traumática. Además de las lesiones físicas, causa traumas psicológicos, miedo, angustia y pérdida de autoestima. Para sobreponerse a las numerosas consecuencias de la violencia y rehacer sus vidas y relaciones, las víctimas necesitan mucho apoyo y asistencia. Aunque un marco jurídico bien implementado, según se describió en el apartado anterior, es fundamental para garantizar la seguridad de las víctimas y prevenir nuevos actos de violencia, los Estados miembros del Consejo de Europa tienen también la obligación de proporcionar a las mujeres víctimas de violencia de género servicios y apoyo que les permitan superar sus lesiones físicas y psicológicas y los efectos a largo plazo de la violencia en sus vidas.

La mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa reconocen la necesidad de servicios para mujeres maltratadas, pero la disponibilidad y calidad de estos servicios varía mucho entre los distintos países de Europa o incluso dentro de un mismo país. Los servicios disponibles para las distintas formas de violencia contra la mujer varían también considerablemente. Aunque existen centros de acogida para víctimas de violencia doméstica en la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa, los servicios para las víctimas de agresión sexual y violación son mucho menos frecuentes. Existen aún menos servicios para las víctimas de matrimonios forzados, crímenes de honor y mutilación genital femenina.

No obstante, muchos Estados miembros gestionan servicios relativamente importantes o financian total o parcialmente a ONG para que estas puedan asistir a las mujeres víctimas de violencia. Se han constatado numerosos ejemplos de buenas prácticas en los Estados miembros del Consejo de Europa, lo que constituye una base de conocimientos sólida sobre la prestación de servicios a las mujeres víctimas de violencia.

### **3.2.2.1. *Objetivos básicos de la prestación de servicios y principios de buenas prácticas***

Debido a los devastadores efectos de la violencia, el proceso de recuperación puede ser muy largo. Además de los servicios de apoyo inmediato, como el acceso a un centro de acogida seguro, la orientación y el asesoramiento jurídico, pero también los cuidados médicos y sanitarios inmediatos, es necesario que los servicios de larga duración formen parte integral de la prestación de servicios. Los servicios de larga duración deben asistir y apoyar a las mujeres a lo largo de los procedimientos penales y civiles y mientras construyen para sí mismas una nueva vida libre de violencia.

Cada vez más, se reconoce que la violencia cometida contra las mujeres afecta también a sus hijos. En los casos de violencia doméstica, tanto las investigaciones como la práctica demuestran claramente una relación entre la violencia de los hombres sobre las mujeres y su violencia sobre los hijos. La violencia contra la mujer afecta también a los hijos, por lo que también deben tenerse en cuenta la seguridad, protección y necesidades de estos.

Como ocurre con todas las medidas para prevenir y combatir la violencia contra la mujer, los servicios de apoyo necesitan una financiación adecuada por parte de los Gobiernos. Es fundamental que se asignen fondos específicos a organismos, actividades y ONG especializados a nivel nacional, regional y local para garantizar que se ofrecen los servicios adecuados para todas las víctimas de la violencia, pero también que parte de los presupuestos de las instituciones públicas competentes (como los servicios sanitarios y sociales) se destinen a dichos fines con vistas a garantizar que sea personal cualificado quien se ocupe de prevenir la violencia.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Véase nota 1. p. 29

En Escocia se destina una partida del presupuesto nacional a servicios, centros de acogida e implementación de proyectos contra la violencia doméstica y, por ello, existe una buena cobertura en la mayor parte del país. Escocia es el país del Reino Unido con mayor índice de prestación de servicios en el ámbito de las agresiones sexuales en relación a la población. Actualmente financia con 10 millones de libras un programa de desarrollo de centros de acogida para mejorar los centros existentes y aumentar el número de plazas disponibles para mujeres y niños.<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> Coy, M, L. Kelly y J. Foord (2007): *Map of Gaps: The postcode lottery of violence against women support services*, End Violence Against Women, Londres.

### *Servicios especializados*

Si bien los servicios generales, como los Servicios Sociales y de Salud, cumplen una importante función a la hora de identificar casos de violencia contra la mujer, prestar apoyo básico en una situación de crisis y derivar a las víctimas y a sus hijos a los servicios de apoyo necesarios, los servicios disponibles actualmente en la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa no cuentan con los medios necesarios para responder a las diversas necesidades de las víctimas ni para prevenir la violencia de forma eficaz. La compleja tarea de responder adecuadamente al problema de la violencia contra la mujer y favorecer su autonomía mediante una asistencia y apoyo óptimos únicamente puede lograrse con un sector especializado que cuente con los recursos suficientes.

Las organizaciones e instituciones de ayuda a las mujeres que cuentan con formación especializada y experiencia en la defensa de las mujeres y conocen en profundidad la violencia de género son las más adecuadas para garantizar la seguridad de las mujeres y proporcionarles los servicios y el apoyo que necesitan.<sup>127</sup> Es importante que estos servicios puedan responder a los distintos tipos de violencia y proporcionar apoyo a todas las mujeres y a sus hijos, incluidos los grupos a los que es difícil llegar, como las mujeres discapacitadas, las inmigrantes y las pertenecientes a minorías étnicas.

La deficiente distribución geográfica de los servicios especializados impide el acceso equitativo de todas las mujeres a dichos servicios. En la mayoría de los países, la variedad y calidad de los servicios varía considerablemente de una región a otra y es frecuente que falten servicios

---

<sup>127</sup> Véase nota 1. pp. 38-39

especializados para las mujeres. La mayoría de los servicios se concentran en ciudades y áreas urbanas, y en ocasiones los únicos servicios disponibles se encuentran en la capital.

Para que estos servicios estén disponibles para todas las víctimas, es necesario que se asignen los fondos suficientes para crear una infraestructura de servicios de protección y apoyo. En concreto, es necesario que se asignen recursos suficientes a los Gobiernos regionales y municipales, que suelen ser los encargados de ofrecer servicios de orientación, sanitarios y sociales, para que creen y gestionen los servicios necesarios a nivel local.

- Noruega se ha esforzado por ampliar la prestación de servicios y organizar la formación de profesionales en todo el país. Para ello ha creado un centro nacional y cinco regionales en los que se ofrece una amplia variedad de información sobre la violencia, el abuso sexual y el estrés traumático. Estos centros de recursos recopilan información especializada y trabajan en estrecha colaboración con profesionales de este ámbito, proporcionándoles formación y asesoramiento especializados. Además, facilitan la colaboración multidisciplinar entre distintos organismos y servicios de apoyo a las víctimas.
- Por su parte, Finlandia ha garantizado la coordinación de las distintas autoridades y proveedores de servicios de todo el país mediante la designación de un coordinador de violencia contra la mujer en la práctica totalidad de sus 415 municipios.

### *Principios generales*

Hace tres décadas, las ONG de ayuda a las mujeres y los organismos especializados en la prestación de servicios a las mujeres víctimas de violencia emprendieron el proceso de definir los principios básicos que debían implantar los proveedores de servicios en este ámbito. Basándose en este trabajo, algunas ONG europeas de ayuda a las mujeres, así como algunas organizaciones intergubernamentales internacionales, han introducido ejemplos de buenas prácticas que sirven como directrices a los expertos sobre cómo cumplir estos principios en su labor cotidiana.<sup>128</sup> También se han reali-

---

<sup>128</sup> Véase *Good practices in combating and eliminating violence against women*, informe de la reunión del Grupo de Expertos organizada por la División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Viena, Austria, 17-20 de mayo de 2005); Women against Violence Europe (WAVE), <http://www.wave-network.org/start.asp>.

zados trabajos sobre las normas mínimas del sector de los servicios, principalmente por parte de ONG, instituciones e investigadores que trabajan directamente con las víctimas.

- La red europea WAVE (Women Against Violence Europe) ha establecido directrices para la creación y gestión de un centro de acogida para mujeres, así como para los servicios que éste debería proporcionar a las víctimas. El manual define los principales objetivos y normas de un centro de acogida y ofrece consejos para responder a las necesidades de las víctimas. Además, el manual incluye información práctica para la creación de un centro de acogida, incluso sobre cómo obtener financiación y gestionar el centro.<sup>a</sup>
- En Inglaterra, la Federación de Ayuda a las Mujeres ha desarrollado unas normas nacionales para los servicios relacionados con la violencia doméstica y sexual. Estas normas son de tres tipos: normas para los servicios, normas laborales para los trabajadores y formación o cualificación exigida a trabajadores y voluntarios. El cumplimiento de los compromisos del Gobierno y la asignación de una financiación regular para reforzar la capacidad de los servicios se consideran fundamentales para la aplicación de estas normas.<sup>b</sup>

---

<sup>a</sup> Véase <http://www.wave-network.org/>.

<sup>b</sup> Véase <http://womensaid.org.uk>.

Basándose en la experiencia de los servicios de ayuda a las mujeres, el Consejo de Europa ha elaborado recientemente un estudio titulado *Combating violence against women: minimum standards for support services*. El estudio recoge los requisitos mínimos para los tipos de servicios que necesitan las mujeres víctimas de violencia doméstica y sexual y las normas que deberían cumplir dichos servicios. Asimismo, proporciona puntos de referencia, tanto para los Estados como para los proveedores de servicios, respecto al alcance y la variedad de servicios, qué servicios deben ofrecerse a las víctimas, quién debe proporcionarlos y los principios y prácticas en que debe basarse su funcionamiento.<sup>129</sup>

Estos principios integran normas sobre derechos humanos y prácticas, desarrolladas y defendidas por ONG, que han demostrado su eficacia para apoyar a las mujeres víctimas de violencia. Estos principios pueden adaptarse y extenderse al trabajo realizado por los organismos públicos. Las bue-

---

<sup>129</sup> Véase nota 16.

nas prácticas reconocidas a nivel internacional se basan invariablemente en estos principios.

Todo servicio dirigido a las mujeres víctimas de violencia y a sus hijos debería basarse en estos principios, que se detallan más abajo. Para garantizar su aplicación efectiva, los profesionales y organismos que proporcionan servicios a las mujeres víctimas de violencia deben adoptar procedimientos que incluyan directrices sobre el comportamiento respetuoso con las víctimas teniendo en cuenta las diferencias de género.

**Trabajar a partir de un conocimiento de la violencia contra la mujer basado en las diferencias entre sexos.** Los servicios necesitan implantar una estrategia adecuada y bien fundada, apropiada para los usuarios de sus servicios, en la que se reconozcan la dinámica, el impacto y las consecuencias específicas de la violencia contra la mujer desde una perspectiva basada en la igualdad entre hombres y mujeres y en los derechos humanos, incluida la necesidad de servicios destinados exclusivamente a las mujeres. La prestación de servicios debería reconocer por tanto que la violencia contra la mujer no es un problema que afecte a una serie de personas, sino el resultado de un desequilibrio de poder entre hombres y mujeres que da lugar a una grave discriminación de las mujeres tanto en la sociedad como en el seno de la familia. Por otra parte, todos los servicios proporcionados a las mujeres víctimas de violencia deberían basarse en las definiciones establecidas en la *Recomendación Rec (2002) 5 del Consejo de Europa sobre la protección de la mujer contra la violencia*.

**Seguridad y dignidad humana.** Los servicios deben garantizar que, en todas las intervenciones, se da prioridad a la seguridad y dignidad de los usuarios de los servicios y de los trabajadores.

**Servicios especializados.** La base de conocimientos y competencias de los trabajadores, así como las formas de prestar los servicios, deben estar especializados; es decir, adaptados a las necesidades específicas de los usuarios. Debe prestarse especial atención a responder a las necesidades de grupos concretos de mujeres, como las mujeres jóvenes o ancianas, las mujeres inmigrantes, las pertenecientes a minorías étnicas y las que presentan algún tipo de discapacidad.<sup>130</sup> Por otra parte, el tipo de servicio que necesi-

---

<sup>130</sup> *Bridging gaps -from good intentions to good cooperation, Manual for effective cooperation in tackling domestic violence*, Women Against Violence Europe (WAVE), 2004.

tan las víctimas puede ser distinto en función del tipo de violencia sufrida (violencia doméstica, violencia sexual o violencia causada como consecuencia de prácticas tradicionales dañinas, como los crímenes de honor, los matrimonios forzados y la mutilación genital femenina).

**Diversidad y acceso equitativo.** Los servicios deben respetar la diversidad de sus usuarios e implantar medidas claras de lucha contra la discriminación. Los servicios deben ser gratuitos, estar repartidos de forma equitativa por todo el país y estar disponibles en todo momento en situaciones de crisis.

Son varias las medidas necesarias para facilitar el acceso de las víctimas a los servicios, desde campañas de sensibilización para informar a las mujeres sobre sus derechos y los servicios ofertados a la organización de transporte gratuito a los centros de acogida para mujeres y los servicios de información. Para que cumplan con este principio, el Consejo de Europa insta a sus Estados miembros a proporcionar a las víctimas documentación e información sobre sus derechos, los servicios de los que pueden beneficiarse y las acciones que pueden emprender, aparte de formular una queja, así como información sobre el apoyo psicológico, médico y social continuado y la asistencia jurídica que pueden recibir.<sup>131</sup>

**Defensa y apoyo de las mujeres.** Los servicios deben proporcionar servicios de defensa de la mujer tanto en los casos concretos como de forma general para apoyar y promover los derechos de los usuarios y responder a sus necesidades.

«**Empoderamiento**». Los servicios deben garantizar que las víctimas pongan nombre a sus experiencias, conozcan sus derechos y tomen decisiones en un entorno en el que se sientan apoyadas y tratadas con dignidad, respeto y sensibilidad. Además, los servicios de apoyo deben aspirar siempre a ayudar a las mujeres víctimas de violencia a retomar el control de sus vidas y, al mismo tiempo, promover su bienestar general garantizando su seguridad física y económica.

**Participación y consulta.** Los servicios deben promover la participación de los usuarios en su desarrollo y evaluación. Por consiguiente, los servicios deben estar organizados de forma democrática, garantizar la participación de sus usuarios y disponer de una plantilla con la formación adecuada

---

<sup>131</sup> Recomendación Rec (2002) 5, anexo, párr. 26.



y en número suficiente. Además, debe invitarse con regularidad a las víctimas a participar en la evaluación de los servicios y dárseles el derecho a presentar quejas ante un organismo independiente (el Defensor del Pueblo) si no están satisfechas con la calidad del servicio.

**Confidencialidad.** Los servicios deben respetar y cumplir el derecho a la confidencialidad de los usuarios y asegurarse de que se informa a todos los usuarios de las situaciones en las que la confidencialidad puede verse reducida.

**Respuesta coordinada.** Los servicios deben actuar en un contexto de cooperación entre los organismos competentes, colaboración y coordinación en la prestación de los servicios. Lo ideal sería que las ONG de ayuda a las mujeres y todos los organismos y sectores de servicios competentes participaran en el desarrollo, aplicación y seguimiento del apoyo y asistencia ofrecidos a las víctimas. Una respuesta coordinada serviría para garantizar que las víctimas puedan acceder fácilmente a los distintos servicios sin tener que tratar por separado con diversos organismos.

**Responsabilidad de los agresores.** El funcionamiento de los servicios debe asentarse sobre dos pilares básicos: creer y respetar a las víctimas y considerar a los agresores responsables de sus actos.

**Forma de gobierno y responsabilidad.** Los servicios deben gestionarse de forma eficaz para que los usuarios reciban un servicio de calidad por parte de una plantilla que cuenta con las competencias y recursos adecuados.

**Tolerancia.** Los servicios deben promover un modelo de no violencia tanto interna como externamente y usar el análisis de género para sensibilizar, educar y emprender tareas de prevención en la sociedad en general y con los particulares.

### ***3.2.2.2. Servicios básicos de apoyo a las mujeres víctimas de violencia***

Aunque las normas anteriormente mencionadas sirven como punto de referencia sobre la calidad del servicio, también pueden aplicarse normas que definan los requisitos mínimos para los distintos tipos de servicios. El principio fundamental es que todas las víctimas y sus hijos reciban el apoyo adecuado a sus necesidades, por lo que deberá ofrecérseles una amplia variedad de servicios.

El estudio *Combating violence against women: minimum standards for support services* del Consejo de Europa propone que cada Estado miembro proporcione teléfonos de ayuda, centros de acogida, centros de asistencia urgente a víctimas de violación y centros de asistencia a víctimas de agresiones sexuales, asegurándose de que estos servicios tengan una distribución geográfica adecuada.<sup>132</sup> Además de estos servicios básicos, deberían ofrecerse servicios de orientación, ayuda psicológica e información, ya sea de forma independiente o integrados en los servicios anteriormente mencionados. Por otra parte, se sugiere que los Estados miembros desarrollen normas mínimas para la prestación de servicios especializados, a saber: al menos un teléfono de ayuda de ámbito nacional y gratuito para todas las formas de violencia contra la mujer, que funcione las 24 horas del día todos los días de la semana y que ofrezca apoyo en casos de crisis en todos los idiomas oportunos; centros de acogida seguros y especiales para mujeres disponibles en todas las regiones, con capacidad para una familia por cada 10 000 habitantes; un centro de asistencia urgente a víctimas de violación por cada 200 000 mujeres; un centro de orientación a las mujeres por cada 50 000 mujeres, que pueda intervenir en crisis y proporcionar apoyo de larga duración a las mujeres víctimas de todas las formas de violencia y a los grupos especiales, incluidas las mujeres inmigrantes y pertenecientes a minorías étnicas, refugiadas, etc.; así como servicios proactivos y de información en todas las regiones.<sup>133</sup> Todos los servicios para mujeres víctimas de violencia deben proporcionar asimismo el apoyo adecuado para sus hijos.

El siguiente apartado se centra principalmente en los servicios básicos que deben proporcionarse a todas las víctimas de cualquier forma de violencia contra la mujer y sus hijos. Aunque se basa en las normas mínimas establecidas para la prestación de servicios en el reciente estudio del Consejo de Europa, va más allá de estas normas y trata también servicios que han demostrado ser fundamentales para proporcionar un apoyo y asistencia eficaces a las víctimas.

### *Teléfonos de ayuda a las mujeres*

La violencia contra la mujer, en especial la violencia doméstica y sexual, tiene un impacto tremendo en el aspecto psicológico, social y económico de la vida de las mujeres. Por eso es fundamental que las víctimas tengan un

---

<sup>132</sup> Véase nota 16. p. 41.

<sup>133</sup> Ídem. Tabla 7.1.

acceso inmediato a una ayuda y una asistencia profesionales. Para responder a esta necesidad se han creado servicios de emergencias 24 horas.

Los teléfonos de ayuda son uno de los medios más importantes para que las mujeres puedan acceder a la ayuda y el apoyo que necesitan. Un teléfono de ayuda gratuito (cuyo número se difunda profusamente entre el público) que proporcione apoyo y asesoramiento en situaciones de crisis y dirija a las mujeres hacia los servicios presenciales, como los centros de acogida, los centros de orientación o la Policía, constituye la piedra angular de todo servicio de apoyo para las mujeres víctimas de violencia. Se recomienda que cada país tenga al menos un teléfono de ayuda a las mujeres de ámbito nacional que esté disponible en cualquier momento del día o de la noche. Los teléfonos de ayuda deben ser financiados por los Gobiernos nacionales y gestionados por ONG de ayuda a las mujeres con una dilatada experiencia en el asesoramiento y el apoyo a las víctimas de violencia.<sup>134</sup>

Los teléfonos de ayuda a las mujeres proporcionan un acceso rápido a los servicios de ayuda y apoyo. Además, las mujeres pueden permanecer en el anonimato y recibir información gratuita sobre sus derechos y opciones, lo que resulta fundamental para vencer las reticencias de las mujeres a pedir ayuda. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación permiten proporcionar servicios en diferentes idiomas o poner a las mujeres en contacto con especialistas en formas específicas de violencia contra la mujer.<sup>135</sup> Para mejorar la ayuda y la asistencia ofrecidas a través de los teléfonos de ayuda es importante hacer un seguimiento de las llamadas y evaluar los datos sobre las llamadas recibidas según el tipo de violencia y el tipo de asistencia requerida.

Existen altos índices de uso y demanda, pero los teléfonos de ayuda cuentan, por lo general, con fondos insuficientes.<sup>136</sup> La falta de recursos adecuados para los teléfonos de ayuda es un problema de gran importancia, ya que los profesionales reconocen claramente que son una parte fundamental de la prestación de servicios a las mujeres víctimas de violencia. La creciente demanda de estos teléfonos de ayuda indica claramente que es preciso am-

---

<sup>134</sup> *Preventing violence against women: a European perspective*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2003, p. 71; *Away from violence - Guidelines for setting up and running a women's refuge*, WAVE, Viena, 2004.

<sup>135</sup> Véase nota 127, pp. 71-75.

<sup>136</sup> *Reality Check: When Women's NGOs Map Policies and Legislation on Violence against Women in Europe*, European Women's Lobby, 2007, p. 42.

pliar considerablemente los recursos en este ámbito para mejorar el acceso a ellos. Es de vital importancia proporcionar asistencia inmediata todos los días del año y asegurarse de que está disponible en cualquier momento del día o de la noche. Dentro del Consejo de Europa, 24 Estados miembros cuentan con teléfonos de ayuda de ámbito nacional que funcionan las 24 horas del día. Sin embargo, la mayoría de los teléfonos de ayuda siguen estando limitados a ciertos días y horas y no son completamente gratuitos.<sup>137</sup>

### *Centros de acogida para mujeres víctimas de violencia*

Una forma importante de cumplir con la obligación de ofrecer protección a las víctimas es garantizar a las mujeres y a sus hijos un acceso inmediato y en cualquier momento del día o de la noche a un alojamiento seguro cuando ya no estén a salvo en su casa. El alojamiento meramente temporal o los centros de acogida genéricos, como los albergues para gente sin hogar, en los que el personal no cuenta con la formación adecuada, no bastarían para proporcionar el apoyo necesario a las víctimas de violencia y ayudarlas a hacer valer sus derechos fundamentales. Las víctimas se enfrentan a numerosos problemas, relacionados entre sí, en el ámbito de la salud, la situación económica, la seguridad fuera del hogar y el bienestar de sus hijos, por lo que los centros de acogida especializados están mejor preparados para hacer frente a esta situación.<sup>138</sup>

Además de proporcionar un alojamiento seguro a las mujeres, los centros de acogida suelen cumplir más funciones. Proporcionan apoyo a las mujeres y a sus hijos, lo que les permite superar la experiencia traumática que han vivido, abandonar las relaciones violentas, recuperar su autoestima y establecer las bases para llevar la vida independiente que elijan. Además, los centros de acogida para mujeres cumplen una función esencial en la creación de redes, la colaboración interinstitucional y la sensibilización de la población local.

---

<sup>137</sup> Según la información facilitada por WAVE (enero de 2008), los siguientes Estados miembros cuentan a nivel nacional con un teléfono de ayuda para mujeres: Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Armenia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Eslovenia, Eslovaquia, España, Estonia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Luxemburgo, el Reino Unido, Rumanía, Rusia, Suecia, Turquía y Ucrania. En los siguientes países existen teléfonos de ayuda gratuitos disponibles a nivel nacional: Austria, Bélgica, Grecia, Irlanda, Italia y el Reino Unido.

<sup>138</sup> Véase nota 1. p. 16.

Para cumplir su tarea principal, la de garantizar la seguridad de las mujeres, es fundamental que todos los centros de acogida apliquen una serie de normas que mantengan a las víctimas a salvo del agresor. Para ello debe evaluarse la situación de seguridad de cada víctima y elaborarse un plan de seguridad individual basado en dicha evaluación. La seguridad técnica del edificio es otro asunto fundamental para los centros de acogida, ya que los ataques violentos de los agresores suponen una amenaza no sólo para las mujeres y para sus hijos, sino también para los empleados y otras personas que se encuentren en las inmediaciones. Además, es indispensable la colaboración eficaz con la Policía en materia de seguridad y, con ese fin, la Policía debería instalar un sistema técnico de seguridad.<sup>139</sup>

La ley portuguesa regula la organización, el funcionamiento y la supervisión de los centros de acogida para víctimas de violencia doméstica con el fin de garantizar la calidad de los servicios prestados. Establece normas mínimas respecto a la seguridad, la formación y las responsabilidades de la plantilla, cuestiones prácticas como el tamaño y la ubicación adecuados para los centros, el tipo de datos que deben recogerse sobre las personas acogidas, etc.<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> Decreto regulador 1/2006 del 25 de enero de 2006, Portugal.

Los datos proporcionados por la primera ronda de seguimiento sobre la aplicación de la *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia* indican que la mayoría de los Estados miembros reconocen la imperiosa necesidad de más centros de acogida para mujeres maltratadas, ya que el número de plazas suele ser insuficiente y su distribución geográfica, inadecuada.<sup>140</sup> Aunque la mayoría de los países afirmaron tener centros de acogida (36 de 40 Estados miembros),<sup>141</sup> al analizar los datos con detenimiento surgen varias preocupaciones. Sólo ocho Estados miembros afirman cumplir con la norma mínima de la cantidad: una plaza por cada 10 000 habitantes.<sup>142</sup> Diez países ofrecen aproximadamente la mitad de las plazas mínimas exigidas y ocho países, menos de la mitad. La situación es especialmente alarmante en siete Estados miembros, que afirman tener 0,1

---

<sup>139</sup> *Away from violence*, véase nota 127.

<sup>140</sup> Véase nota 1, p. 17.

<sup>141</sup> Véase nota 1. Tabla 8, p. 52.

<sup>142</sup> Luxemburgo, Liechtenstein, Eslovaquia, Malta, los Países Bajos, la República Checa y España. En Eslovaquia sólo tres de los 31 centros de acogida están reservados a las mujeres víctimas de violencia.

o menos plazas por cada 10 000 habitantes, lo que claramente resulta insuficiente para garantizar la seguridad de las mujeres víctimas de violencia y sus hijos.<sup>143</sup> Sólo 18 de 40 Estados miembros proporcionan centros de acogida con una distribución geográfica adecuada, mientras que algunos Estados miembros afirman no disponer de ningún centro de acogida, lo que demuestra la necesidad de que los Estados miembros tomen medidas decididas para solucionar estos defectos en la prestación de servicios.

La segunda ronda de seguimiento de la aplicación de la *Recomendación Rec (2002) 5* demuestra que, aunque se hayan realizado ciertos avances en dos años, los servicios siguen siendo insuficientes en la mayoría de los países. Muy pocos de los Estados miembros que participaron en ambos estudios de seguimiento han aumentado el número de plazas en los centros de acogida;<sup>144</sup> sin embargo, el número de Estados miembros en los que los centros de acogida tenían una distribución geográfica adecuada pasó de 18 a 23, y los que ofrecían centros de acogida disponibles a cualquier hora del día o de la noche pasaron de ser 29 a ser 35, lo que indica una mayor determinación en algunos Estados miembros por ofrecer este tipo de servicio.

La calidad de los servicios proporcionados en los centros de acogida para mujeres no puede valorarse a partir de los resultados del estudio de seguimiento, pero los datos ofrecidos por las ONG y obtenidos de otras fuentes indican que en muchos Estados miembros sigue existiendo una falta considerable de servicios de calidad.

Incluso las redes de centros que cuentan con un buen nivel de recursos encuentran dificultades para proporcionar apoyo a las mujeres que lo necesitan. Por ejemplo, los países que afirman disponer de un número adecuado de centros de acogida siguen teniendo problemas a la hora de proporcionar sus servicios a nivel regional. Los centros de acogida para mujeres y los centros de orientación suelen encontrarse en entornos urbanos y, por tanto, no están al alcance de un gran número de mujeres afectadas. En las zonas rurales suelen faltar servicios para mujeres inmigrantes, refugiadas, discapacitadas o pertenecientes a otros grupos con necesidades especiales. Además, el número de plazas en los centros de acogida para mujeres es insuficiente en general, por lo que es posible que las víctimas que necesitan

---

<sup>143</sup> Chipre, Hungría, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Bulgaria y Grecia.

<sup>144</sup> Véase nota 8. Figura 3, p. 17.

ayuda no sean admitidas de forma inmediata. Las limitaciones económicas y la falta de recursos financieros suponen una dificultad constante para los centros de acogida: la mayoría de los centros de acogida para mujeres tienen que hacer un gran esfuerzo todos los años para obtener financiación.<sup>145</sup>

En los últimos años se han creado en varios Estados miembros centros de acogida para mujeres víctimas de trata. En ocasiones, los centros de acogida para mujeres alojan a víctimas de violencia doméstica junto a víctimas de trata, normalmente por falta de alternativas. La experiencia demuestra que es más eficaz proporcionar centros de acogida separados y especializados para mujeres víctimas de tráfico de seres humanos, ya que requieren un tipo de apoyo y protección distinto y un personal adecuadamente especializado.

Viena financia completamente cuatro centros de acogida para mujeres y un centro de orientación, todos ellos gestionados por ONG de ayuda a las mujeres. Los cuatro centros de acogida llevan a cabo una estrategia, encaminada a lograr la autonomía de las mujeres, que toma en cuenta la perspectiva de género. Los centros, uno de los cuales se construyó específicamente como centro de acogida para mujeres, están dotados con dispositivos técnicos de seguridad. Los centros de acogida tienen garantizada su financiación gracias a un contrato de duración ilimitada con la ciudad. El presupuesto anual ronda los 4 millones de euros al año.

### *Centros de asistencia urgente a víctimas de violación*

Los centros de asistencia urgente a víctimas de violación se crearon para responder a las necesidades de las víctimas de violencia sexual, que suelen precisar de atención médica inmediata y otros servicios específicos. Un centro de asistencia urgente a víctimas de violación deriva a las víctimas hacia un entorno seguro en el que hay psicólogos y personal con formación específica.<sup>146</sup> Tanto el carácter traumático de la violación como la necesidad de un

---

<sup>145</sup> R. Logar, *The Austrian model of intervention in domestic violence cases*, informe para la reunión del Grupo de Expertos titulada *Violencia contra la mujer: Buenas prácticas para luchar y eliminar la violencia contra la mujer*, organizada por la División División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Viena, Austria, 17-20 de mayo de 2005), pp. 3-4.

<sup>146</sup> Véase nota 1. p. 32.

examen forense inmediato para recoger las pruebas necesarias de cara a un proceso judicial exigen que los centros de asistencia urgente a víctimas de violación cuenten con personal cualificado, listo para actuar en cualquier momento y disponible, preferiblemente, las 24 horas del día.<sup>147</sup>

En los Estados miembros del Consejo de Europa existen distintos modelos de centros de asistencia urgente a víctimas de violación. Algunos se encuentran en el ámbito hospitalario, lo que garantiza la asistencia médica inmediata, mientras que otros se centran en los distintos tipos de apoyo y orientación. Pueden identificarse dos enfoques principales sobre la prestación de servicios a las víctimas de violencia sexual.

Los centros de referencia para víctimas de agresión sexual se ubican en hospitales o junto a hospitales colaboradores, lo que garantiza una labor forense de alta calidad junto a una intervención de urgencia y diversas actividades de apoyo. Los centros de referencia actúan ante una agresión sexual reciente, realizan exámenes médicos, intervienen en casos de urgencia y derivan a las víctimas hacia otras organizaciones locales especializadas para que reciban servicios adicionales.<sup>148</sup> Una evaluación reciente de estos centros en el Reino Unido reveló que los servicios de apoyo y de seguimiento proactivo eran los servicios más importantes en el periodo inmediatamente posterior a una agresión sexual.

Además del apoyo que se necesita inmediatamente después del episodio de violencia, las víctimas de violación y de agresión sexual necesitan servicios de apoyo y orientación a largo plazo. Los centros de asistencia urgente a víctimas de violación se crearon para responder a esta necesidad. Muchos de ellos ofrecen un teléfono de ayuda, orientación presencial, grupos de apoyo y asistencia jurídica de mujer a mujer en caso de procedimiento judicial y, además, permiten ponerse en contacto con otros servicios.<sup>149</sup> Las investigaciones indican que la necesidad de orientación y terapia suele surgir

---

<sup>147</sup> La Organización Mundial de la Salud ha elaborado unas directrices para la atención médica y jurídica de las víctimas de violencia sexual con el fin de mejorar la capacidad del personal sanitario para responder a los casos de agresión sexual de forma sensible e integral, así como mejorar los servicios profesionales de salud para todas las víctimas de violencia sexual. ([http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/publications/violence/med\\_leg\\_guidelines/en/index.html](http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/violence/med_leg_guidelines/en/index.html)).

<sup>148</sup> *Not either/or but both/and Why we need Rape Crisis Centres and Sexual Assault Referral Centres*, EAW, CWASU, Rape Crisis, Fawcett.

<sup>149</sup> Ídem.



varios meses o incluso años después del suceso, más que en los primeros días o semanas.<sup>150</sup> Una buena práctica consiste en ofrecer estos servicios independientemente de si va a denunciarse o no el hecho ante la Policía y ofrecer la posibilidad de tomar y conservar muestras, de modo que la decisión de denunciar o no la violación pueda tomarse más adelante.<sup>151</sup>

- El Reino Unido tiene una larga trayectoria en materia de centros (de referencia) de asistencia a víctimas de agresión sexual (SAC/SARC), que se establecieron en la década de los ochenta en hospitales o en la proximidad de hospitales colaboradores. Los SAC/SARC se esfuerzan por ofrecer una respuesta forense de calidad y proporcionar orientación y servicios a corto plazo para las víctimas de agresiones sexuales recientes, ya sean hombres o mujeres.<sup>a</sup>
- Suecia ha creado un centro nacional para mujeres maltratadas y violadas en un entorno hospitalario en la ciudad de Uppsala. En este centro se realizan exámenes médicos y se proporcionan tratamiento y apoyo a las mujeres víctimas de violencia. En él se proporcionan además formación y orientación práctica para el personal sanitario y médico en el ámbito de la violencia sexual y sirve como centro nacional de recursos al ofrecer una gran variedad de información especializada sobre el tema. Para garantizar la divulgación de conocimientos especializados por todo el país, el centro documenta información sobre sus métodos de trabajo y la divulga por todo el país.<sup>b</sup>
- Noruega ha creado centros de servicios para víctimas de violación y agresión sexual en todos los condados del país. Dichos centros están vinculados a clínicas de emergencia intermunicipales. El objetivo de los centros de servicios es mejorar la prestación de servicios a nivel local y garantizar que se tomen en cuenta las necesidades de las víctimas de violación y agresión sexual mediante personal especializado y servicios específicos.<sup>c</sup>

<sup>a</sup> Véase por ejemplo: ACPO Rape Working Group: *Sexual Assault Referral Centres: Getting started*, Reino Unido.

<sup>b</sup> Véase [www.akademiska.se](http://www.akademiska.se).

<sup>c</sup> *Overgrepsmotlak, Beileder for helsetjenesten*, 2007. Para una lista de centros de asistencia a víctimas de violación, véase el sitio web [www.dixi.no](http://www.dixi.no).

---

<sup>150</sup> Véase nota 8, p. 24.

<sup>151</sup> L. Kelly, *Promising Practices addressing sexual violence*, informe para la reunión del Grupo de Expertos titulada *Violencia contra la mujer: Buenas prácticas para luchar y eliminar la violencia contra la mujer*, organizada por la División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Viena, Austria, 17-20 de mayo de 2005), pp. 7-8.

Los datos recientes apuntan a una alarmante falta en Europa de centros de asistencia urgente a víctimas de violación. Los resultados de la segunda ronda de seguimiento de la aplicación de la *Recomendación Rec (2002) 5* muestran que sólo en 21 de los 40 países que participaron el estudio de seguimiento existen centros de asistencia urgente a víctimas de violación que cuenten con personal formado específicamente y preparado para proporcionar asistencia médica inmediata e información especializada. En 24 países los servicios son gratuitos y 22 países afirman que estos servicios son accesibles a todas las mujeres. Sin embargo, sólo 16 de los 24 Estados miembros en cuestión proporcionan servicios con un distribución geográfica suficiente.<sup>152</sup>

Si se analizan estas cifras bajo la perspectiva de las normas establecidas en la *Recomendación Rec (2002) 5* del Consejo de Europa, que prevé la prestación de asistencia inmediata, integral, gratuita y las 24 horas del día, queda claro que la situación actual en los Estados miembros queda lejos de cumplir la recomendación.

### *Orientación*

La orientación, comprendida como un apoyo integral que incluye la ayuda práctica y el acompañamiento, supone una parte importante de los servicios ofertados a las mujeres que han sufrido violencia, ya que les permite comprender y superar los efectos de la violencia. La orientación debería estar disponible para todas las mujeres víctimas de todas las formas de violencia, incluidas las víctimas de violencia doméstica que no necesitan alojarse en centros de acogida para mujeres pero que buscan apoyo. Es fundamental que las mujeres reciban un apoyo por parte de profesionales que no la juzguen, un apoyo que fomente la autoestima y determinación de la mujer independientemente de las decisiones que tomen respecto a su futuro. Por eso, debería haber al menos un centro de orientación de mujeres por cada 50 000 mujeres que proporcione apoyo en situaciones de crisis, pero también a largo plazo.<sup>153</sup>

Una de las finalidades de la orientación es ayudar a las mujeres a comprender cómo se utiliza la violencia, y qué tipo de comportamiento se ha utilizado, para ejercer dominio y control sobre ellas. Al reconocer los mecanis-

---

<sup>152</sup> Véase nota 8. Figura 9, p. 43.

<sup>153</sup> Véase nota 16. Tabla 5.2.

mos del comportamiento violento, las mujeres aprenden a hacer frente a la violencia y protegerse.<sup>154</sup>

### *Atención y apoyo psicológico a largo plazo*

La ayuda terapéutica, ya sea individual o en grupo, constituye un componente adicional de los servicios que necesitan las víctimas, ya que la violencia conlleva graves consecuencias para su salud física, reproductiva y mental.

Es importante comprender que la recuperación psicológica continúa mucho después de que hayan desaparecido las lesiones físicas. La atención y el apoyo psicológico a las víctimas deben ampliarse por tanto para hacer frente a las consecuencias que la violencia tiene a largo plazo, incluso años después de los primeros incidentes.

### *Servicios proactivos*

En las últimas décadas ha surgido en varios países europeos un innovador tipo de servicio para los casos de violencia doméstica, a menudo en forma de los llamados «centros de intervención», para responder a las necesidades de las víctimas de violencia mediante una estrategia proactiva. Este tipo de servicio, cuyo objetivo es garantizar la colaboración entre la Policía y los servicios especializados para mujeres, se basa en el principio proactivo de ponerse en contacto con las víctimas de violencia tras la intervención policial. Conscientes de los obstáculos que encuentran las mujeres cuando buscan ayuda de los distintos organismos y servicios, los centros de intervención proporcionan a las mujeres información sobre sus derechos jurídicos y sociales y les ayudan a acceder a otros servicios de apoyo.

Muchas ONG de ayuda a las mujeres han expresado su preocupación por el escaso número de centros de intervención, ya que cumplen una importantísima función como organismos centrales de referencia para otros servicios.<sup>155</sup> En consecuencia, se recomienda prestar más atención a este tipo de servicio.

---

<sup>154</sup> *Away from violence*, véase nota 127.

<sup>155</sup> Véase nota 129. p. 42.

### *Servicios móviles de información e intervención*

Un aspecto importante de los servicios proactivos es su labor informativa dirigida a grupos vulnerables de mujeres, como las mujeres pertenecientes a minorías étnicas y las mujeres con alguna discapacidad que no tienen ningún contacto con los servicios disponibles y desconocen sus derechos. Esta labor también es importante para las mujeres con hijos pequeños y las mujeres sin acceso al transporte público, que se encuentran con obstáculos de índole práctica para llegar a los servicios de apoyo.

La experiencia en distintos países europeos demuestra que los servicios móviles (o por teléfono) de información e intervención resultan útiles para llegar a las víctimas que tienen un acceso limitado a los servicios de apoyo, ya que se acerca el servicio a la mujer en vez de a la inversa.<sup>156</sup> Los servicios móviles de información, que llegan a las víctimas de zonas rurales, se consideran una parte integral del sistema de servicios para víctimas de violencia y deberían establecerse por tanto en todas las regiones. Podría adoptarse un sistema parecido en el sistema sanitario, donde el primer contacto con las víctimas de violencia suele producirse cuando las víctimas acuden por otras cuestiones médicas.

### *Modelo integral de tratamiento de la violencia doméstica*

Se ha desarrollado un modelo integral para tratar los casos de violencia doméstica como instrumento para garantizar la colaboración, la coordinación y el intercambio de toda la información pertinente entre todos los proveedores de servicios y autoridades que participen en cada caso, de forma que la mujer y sus hijos consigan la seguridad y el apoyo que necesitan. Para garantizar la seguridad y protección de las víctimas, en este modelo se considera importante ponerse en contacto con el agresor, así como proteger a los hijos y responder a su necesidad de seguridad y apoyo.

### *Asistencia jurídica y servicios de apoyo*

Muchas mujeres víctimas de violencia tienen dificultades para valerse de los medios jurídicos existentes contra el agresor. Ya se trate de presentar cargos contra el agresor, proporcionar pruebas ante un tribunal o gestionar

---

<sup>156</sup> Véase nota 8. pp. 26-27.

asuntos relacionados con el divorcio, la custodia y manutención de los hijos, el reparto de bienes, el bienestar social, el alojamiento o el empleo, muchas mujeres necesitan apoyo emocional y económico para llevar las batallas judiciales hasta el final.

El apoyo a las mujeres durante los procedimientos penales ha resultado muy eficaz para el resultado de dichos procedimientos. Para las víctimas de violación, estos pueden ser, en efecto, verdaderamente extenuantes; muchas víctimas deciden no testificar por miedo a arriesgar su seguridad, a la humillación pública o a la revictimización. Estudios recientes realizados en el Reino Unido y en los Países Bajos demuestran que los servicios de apoyo son una forma fundamental y eficaz de apoyar a las mujeres víctimas de violencia doméstica ante la Justicia penal y reducir el número de casos para los que no se inician acciones judiciales. Las mujeres que reciben el apoyo de servicios especializados tienen más probabilidades de facilitar pruebas y están más satisfechas con los procedimientos jurídicos. El apoyo adecuado en los procedimientos penales puede prevenir además traumas secundarios.<sup>157</sup>

Dado que la violencia causa graves estragos en todos los ámbitos de la vida de las mujeres durante años y puede causar traumas graves, las mujeres pueden solicitar información general o especializada a los diversos proveedores de servicios, en concreto aquéllos que facilitan apoyo económico, ayuda social o servicios a la infancia, así como los organismos de educación y formación.

Los servicios de apoyo cumplen una importante función a la hora de ayudar a las mujeres a ponerse en contacto con los organismos y servicios competentes que puedan ayudarlas mientras reclaman sus derechos.<sup>158</sup>

Para garantizar que no se les impida recurrir a la Justicia penal o a una orientación jurídica eficaz, debería existir asistencia jurídica disponible de forma generalizada para las mujeres víctimas de violencia. Lo ideal sería que la asistencia jurídica se proporcionara de forma coordinada, de modo que un organismo se encargara de todos los asuntos jurídicos relacionados con la violencia contra la mujer.

---

<sup>157</sup> Véase nota 1. p. 22.

<sup>158</sup> Ídem; L. Kelly y C. Humphreys, «Supporting women and children in their communities: outreach and advocacy approaches to domestic violence», in J. Taylor-Browne (ed.), *What works in reducing domestic violence? A comprehensive guide for professionals*, Whiting & Birch Ltd, London, 2001 p. 239.

En el Reino Unido se han designado asesores sobre violencia doméstica para asistir a la víctima en los procedimientos penales y facilitar el contacto con las autoridades y los distintos servicios de apoyo.<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Véase Home Office (marzo de 2005): *Domestic violence - a national report*, artículo 16, Reino Unido.

### *Servicios para los menores*

La exposición a la violencia tiene un fuerte impacto en los niños. Genera temor, provoca traumas y afecta negativamente a su desarrollo. En los casos de violencia doméstica, el agresor, que suele ser el padre o padrastro, suele mostrarse violento con los hijos con los que comparte vivienda, como resultado del mismo patrón de maltrato que caracteriza el comportamiento hacia su pareja. El agresor puede amenazar o lesionar a los hijos, por ejemplo, para intentar presionar a la mujer que le ha abandonado. Además, la violencia suele continuar tras la separación, a menudo durante las visitas del padre.<sup>159</sup>

Aunque se sabe que la violencia es perjudicial para los niños, se ha prestado poca atención al efecto que tiene en la capacidad del padre o madre para proteger y cuidar de sus hijos. Como consecuencia, se han producido pocos avances en Europa con respecto a estrategias específicas de intervención para los menores que presencian violencia doméstica.<sup>160</sup>

La *Recomendación Rec (2002) 5* insta a los Estados miembros a «tomar medidas para garantizar el apoyo psicológico y moral necesario a los niños que sufran violencia, creando para ello instalaciones adecuadas y poniendo a su disposición personal especializado que trate al niño desde el primer contacto hasta su recuperación», y añade que «dichos servicios deben ser gratuitos».<sup>161</sup> 37 de 40 Estados miembros del Consejo de Europa afirman cumplir con ello.<sup>162</sup> Sin embargo, estos resultados contrastan con los

---

<sup>159</sup> M. Hester, C. Pearson y N. Harwin, *Making an Impact: Children and Domestic Violence. A Reader*, Bristol, 2000; M. Hester y Chi Wren, «Abuse and parental contact in Denmark», en: M. Eriksson, *et al: Tackling Men's Violence in Families. Nordic issues and dilemmas*, The Policy Press, Bristol, 2005, pp. 13-30.

<sup>160</sup> M. Hester, *Approaches to effective intervention by the specialised service sector*, discurso de apertura del Seminario Regional del Consejo de Europa sobre Protección y Apoyo Especializado por parte de Policía, Personal Sanitario y Trabajadores Sociales a las Víctimas de Violencia Doméstica, Skopje, 11-12 de septiembre de 2007.

<sup>161</sup> *Recomendación Rec (2002) 5*, anexo, párr. 32.

<sup>162</sup> Véase nota 8. Tabla 10.

obtenidos a través de estudios realizados en determinados países, que demuestran que los servicios de protección de menores no tienen autoridad para actuar a menos que sea evidente que el menor esté sufriendo malos tratos o muestre síntomas de posibles malos tratos. Los resultados del seguimiento de la aplicación de la *Recomendación Rec (2002) 5* indican por tanto la existencia de servicios de protección del menor en general, pero no de servicios especializados para los menores que presencian violencia doméstica. Estos resultados reflejan un bajo nivel de sensibilización sobre lo que se necesita para proteger a los niños en situaciones de violencia doméstica.<sup>163</sup>

Dado que la salud y el bienestar de los niños se ven afectados por su condición de testigos o víctimas de violencia, es importante que reciban apoyo y ayuda psicológica para superar sus experiencias traumáticas. Basándose en los conocimientos y experiencias acumulados por los servicios de ayuda a la mujer, el apoyo de las madres (normalmente en cuanto que progenitor no maltratador) se considera la estrategia más eficaz para proteger a los niños en los casos de violencia doméstica.<sup>164</sup> Los centros de acogida para mujeres reconocen la situación traumática de los niños y su derecho a recibir apoyo, por lo que habitualmente proporcionan alojamiento seguro y apoyo para los hijos de las mujeres maltratadas. Las normas de WAVE recomiendan que cada centro de acogida para mujeres tenga al menos dos personas que se encarguen del cuidado de los niños y de ofrecerles apoyo.<sup>165</sup>

Dada la estrecha relación entre una madre y sus hijos, todo el apoyo ofrecido debería contribuir a la autonomía de todos ellos y reforzar esta relación, ya que a menudo la madre es la única persona en la que pueden confiar los hijos. También es importante tener en cuenta que las mujeres y sus hijos suelen ser víctimas simultáneas de los malos tratos y que, por consiguiente, tanto unos como otros necesitan ayuda y apoyo durante los procedimientos judiciales.

El plan de acción de Suecia hace referencia a la *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño* para destacar que los niños que «sólo» presencian la violencia cometida contra adultos próximos a ellos también tienen derecho a ser protegidos.<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Véase nota 8. p. 8.

<sup>163</sup> Véanse nota 1. p. 18, nota al pie n°. 32, p. 68 y nota 8. p. 18.

<sup>164</sup> Hester, véase nota 153.

<sup>165</sup> *Away from violence*, véase nota 127. 46.

### **3.2.2.3. El papel de los servicios generales en la prevención y lucha contra la violencia sobre la mujer**

Aunque la creación de servicios especializados es fundamental para organizar el apoyo y la protección a las mujeres víctimas de violencia, no debe descuidarse el importante papel de las autoridades para llegar a las víctimas y responder a sus necesidades. Cuando buscan ayuda de organismos públicos, las mujeres suelen acudir a los servicios sanitarios y sociales. Por eso es de vital importancia que se mejoren la capacidad de los organismos competentes y la formación del personal en todos los ámbitos de la prestación de servicios, tanto públicos como privados.

#### *Servicios sanitarios*

Puesto que las víctimas acuden a los profesionales médicos para ser tratados de sus lesiones físicas y otros asuntos relacionados con la salud, los profesionales sanitarios suelen ser los primeros proveedores de servicios que entran en contacto con las víctimas de violencia doméstica. Por ello, los profesionales sanitarios como enfermeros y médicos, se encuentran bien situados para identificar perfiles con un alto riesgo de sufrir violencia doméstica y prevenirla en sus primeras fases. Los servicios sanitarios no siempre aprovechan este potencial porque el personal no está sensibilizado, carece de los conocimientos adecuados para tratar estos problemas, desconoce cuáles son los organismos de referencia o, simplemente, por la falta de servicios a los que derivar a los pacientes. Según la última ronda de seguimiento de la aplicación de la *Recomendación Rec (2002) 5*, sólo 7 de 40 Estados miembros recopilan de forma sistemática datos médicos sobre contactos entre las víctimas y los servicios sanitarios.

A nivel internacional, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha publicado unas directrices para ayudar al personal médico a identificar y prevenir las agresiones sexuales y la violencia doméstica y sensibilizar a los profesionales sanitarios sobre la violencia contra la mujer.

No existe ningún ejemplo entre los Estados miembros del Consejo de Europa de estrategias nacionales integrales para prevenir e identificar casos de violencia doméstica en el sector sanitario; sin embargo, ha resultado ser una práctica positiva en diversos ámbitos, incluido el de la atención sanitaria, preguntar directamente a las mujeres si sufren violencia doméstica. El hecho mismo de hacer preguntas sobre la violencia doméstica transmite a las



mujeres y a los niños el importante mensaje de que los médicos saben de su existencia y de su gravedad, lo que puede facilitar que las mujeres que estén buscando ayuda acaben revelando la verdad. También puede ayudar a que las mujeres que no crean estar en una relación doméstica de malos tratos o nieguen los malos tratos revelen sus experiencias por primera vez, permitiendo de este modo la intervención, incluso en las primeras fases.

Cada vez se recomienda más preguntar de forma sistemática a las mujeres si han sufrido algún tipo de violencia, especialmente en las clínicas de atención primaria y en las maternidades. La formación del personal de los servicios de emergencia de los hospitales también se considera una buena práctica para identificar la violencia contra la mujer en las primeras fases.<sup>166</sup>

- Finlandia ha llevado a cabo un proyecto para la detección de la violencia doméstica en maternidades y clínicas infantiles. El proyecto consistía en hacer preguntas de forma rutinaria a las mujeres embarazadas y con hijos pequeños sobre la violencia en las relaciones de pareja.<sup>a</sup>
- En Eslovenia se han publicado directrices para tratar la violencia doméstica en el sector sanitario y los enfermeros y matrones reciben regularmente formación sobre violencia doméstica.<sup>b</sup>

---

<sup>a</sup> Véase nota 8, p. 22.

<sup>b</sup> *Ibidem*.

Debe darse más importancia a que los profesionales sanitarios, los servicios de apoyo a las mujeres y otros organismos colaboren estrechamente. Todos los organismos del ámbito sanitario necesitan protocolos y directrices claros, así como una formación integral. Resulta especialmente importante que se adopten procedimientos conjuntos para la colaboración entre los servicios sanitarios y la Policía y se creen sistemas que recopilen los datos médicos relativos a las víctimas. Dado que las víctimas pueden mostrarse reticentes a denunciar el incidente ante la Policía de forma inmediata, es importante que los historiales médicos puedan usarse como prueba ante un tribunal si se recurre a la Justicia más adelante.

El método tradicional de la asistencia sanitaria consiste en tratar las lesiones pero no sus causas. La falta de autoridad jurídica para intervenir en la situación del paciente sigue siendo el principal obstáculo a la hora de pre-

---

<sup>166</sup> Hester, véase nota 153.

venir más actos de violencia en las primeras fases. La confidencialidad y la protección de los datos de los pacientes suponen problemas adicionales para encontrar la forma adecuada de prevenir y combatir la violencia doméstica en los servicios sanitarios.

### *Servicios Sociales*

Suelen ser los Servicios Sociales los encargados de la seguridad y el bienestar del menor, por lo que toman las medidas necesarias para garantizar sus derechos en ese sentido. Si un menor sufre violencia doméstica, los Servicios Sociales tienen potestad para sacar al menor del hogar. En los casos de violencia doméstica contra las mujeres, las medidas tomadas por los Servicios Sociales para proteger los derechos del menor pueden dar lugar a un conflicto de intereses. Mantener el derecho de visita de un padre puede poner en peligro el derecho a la seguridad de la madre maltratada.<sup>167</sup> La colaboración entre los servicios sociales y los de ayuda a la mujer debe, por tanto, coordinarse para evitar contradicciones entre el derecho y la práctica profesional en relación con la violencia doméstica, la protección de menores y los derechos de visita o acceso.<sup>168</sup> Anteponer la seguridad y el bienestar de los hijos al derecho de los padres a verlos debería ser la práctica habitual. Asimismo, nunca debería obligarse a los niños a mantenerse en contacto con un padre que les haya expuesto a la violencia.<sup>169</sup>

Dado que los Servicios Sociales se encargan principalmente del bienestar de los niños, es fundamental reforzar la capacidad de estos servicios y de los organismos de protección de la infancia para tratar los casos de violencia contra la mujer de forma global, centrándose en todo momento en la seguridad y «empoderamiento» de mujeres y niños.<sup>170</sup> Para ello, los Servicios Sociales deben adoptar directrices y protocolos y el personal debe recibir formación exhaustiva sobre la violencia contra la mujer y el impacto que tiene sobre los niños. No obstante, los Servicios Sociales no se encuentran en dis-

---

<sup>167</sup> Hester, véase nota 153.

<sup>168</sup> Ídem.

<sup>169</sup> La *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño* (1989) garantiza a todos los niños la protección frente a la violencia. En ella se establece además que los niños tienen derecho a estar en contacto con ambos progenitores, lo que implica el derecho a rehusar dicho contacto.

<sup>170</sup> M. Clemensen y R. Theil Nielsen (eds.), *The Danish National Observatory on violence - team effort working to eliminate men's violence against women*, publicado por el Consejo de la Mujer, Dinamarca, p. 26.

posición de proporcionar de forma independiente servicios de ayuda a las mujeres y, por tanto, no debería recaer en ellos la función de prestar apoyo a las víctimas tras la intervención policial. Esta labor debe ser realizada por organismos independientes y por servicios especializados para mujeres gestionados por ONG de ayuda a las mujeres.

### *Medidas para garantizar los derechos económicos y sociales*

Aparte de los servicios básicos ya citados, es probable que las mujeres necesiten una amplia variedad de servicios a largo plazo, así como apoyo económico y social, mientras luchan por rehacer sus vidas. Las agresiones sexuales y la violencia doméstica exponen a las mujeres a un enorme riesgo económico, ya que les puede obligar a ausentarse del trabajo, a dejarlo, o a cambiar de vivienda con el fin de protegerse a sí mismas y a sus hijos del agresor.<sup>171</sup> Por tanto, también debe prestarse atención a los servicios destinados a facilitar la reintegración en la sociedad a largo plazo, como la ayuda económica, el alojamiento y la ayuda para encontrar empleo o acceder a oportunidades de educación. Escapar de la violencia es un proceso que lleva su tiempo. No es posible, por consiguiente, predecir durante el primer contacto qué servicios necesitará una mujer determinada o durante cuánto tiempo.<sup>172</sup>

### *Vivienda asequible*

La vivienda constituye para las víctimas de violencia un elemento importante de la prestación de servicios a largo plazo. Tiene además una importancia vital desde el punto de vista de la seguridad de las víctimas de violencia doméstica. Para la mayoría de ellas, abandonar el hogar suele ser el último recurso. Como ya se comentó anteriormente en este informe, existen varias medidas civiles y penales para impedir que el agresor acceda a la vivienda común y a sus inmediaciones. Sin embargo, las víctimas de violencia

---

<sup>171</sup> Las mujeres víctimas de violencia doméstica pueden sufrir también maltrato económico, es decir, no se les permite trabajar, se las mantiene en una situación económica de total dependencia respecto al agresor o se les obliga a asumir todas las responsabilidades y préstamos del hogar, por lo que muchas de ellas deben hacer frente a cuantiosas deudas cuando abandonan la relación violenta.

<sup>172</sup> L. Regan, *Responding to victims*, documento presentado en el *Seminario Regional del Consejo de Europa sobre Apoyo y Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica: Servicios Necesarios*, Espoo (Finlandia), 8-9 de octubre de 2007.

no siempre pueden quedarse en sus hogares, por razones de seguridad o de otra índole, como los alquileres prohibitivos o las dificultades que surgen cuando en el mismo edificio o cerca de él viven familiares próximos al agresor. Las necesidades de alojamiento de las víctimas de violencia no han recibido la debida atención en los estudios sobre la provisión de servicios, a pesar de que la violencia da lugar en muchos casos a la falta de vivienda. Un estudio realizado en el Reino Unido indica que un 16-18 % de los hogares considerados sin techo ha perdido su vivienda por la ruptura de una relación violenta.<sup>173</sup> Encontrar vivienda puede resultar especialmente difícil para las mujeres pobres solteras, a las que con frecuencia se les ha impedido acumular sus propios recursos económicos o que no han tenido acceso a ellos.

En muchos países siguen existiendo pocos centros de acogida seguros, y la falta de vivienda asequible supone un problema añadido a la hora de garantizar la seguridad de las víctimas. Si las víctimas consiguen una plaza en un centro de acogida para mujeres, la falta de vivienda puede impedirles abandonar el centro. La situación parece especialmente preocupante en Europa central y del este, donde la privatización de la vivienda ha dado lugar a un aumento espectacular de los precios. La falta de vivienda asequible es, por tanto, uno de los principales factores que desaniman a las mujeres a pedir el divorcio de su maltratador.<sup>174</sup> La existencia de vivienda asequible es, por consiguiente, un medio indispensable para cumplir con la obligación de garantizar los derechos sociales de las mujeres y su derecho a la seguridad.

- En Irlanda, Sonas Housing ha desarrollado un modelo único de alojamiento provisional y permanente. Las mujeres y los hijos que hayan abandonado el hogar debido a una relación violenta pueden recibir una vivienda por un periodo de hasta dos años. Sonas cuenta con unas 50 viviendas en la región de Dublín y apoya también la oferta de alojamiento provisional en zonas rurales, en colaboración con los servicios locales que tratan directamente los casos de violencia doméstica.<sup>a</sup>
- En Inglaterra, el programa *Supporting People* ofrece a las personas vulnerables la oportunidad de mejorar su calidad de vida mediante un entorno estable que les permite aumentar su independencia. Presta servicios de alojamiento de gran calidad y planificados de forma es-

---

<sup>173</sup> D. Levison y N. Hanvin, «Accommodation provision», en: J. Taylor-Browne (ed.), *What works in reducing domestic violence? A comprehensive guide for professions*, Whitling & Birch Ltd, Londres, 2001, pp. 151-152.

<sup>174</sup> Véase nota 8. p. 28.

tratégica que son fiables, tienen buena relación calidad-precio y complementan los servicios asistenciales existentes. La planificación y el desarrollo de los servicios se guían por las necesidades existentes en cada momento. Se exige a cada organismo con competencias en vivienda que formule una estrategia en su distrito para prevenir la falta de vivienda y proporcionar alojamiento y apoyo a las personas vulnerables.<sup>b</sup>

- Viena lleva décadas invirtiendo en vivienda protegida y resistiendo a la privatización. Las mujeres víctimas de violencia y otros colectivos vulnerables en peligro de quedar sin hogar pueden solicitar un piso a través de un servicio especial de administración de viviendas. La solicitud no conlleva mucho papeleo y se tramita rápidamente: una mujer puede conseguir un piso en un mes. Desde hace ya varios años, en determinadas circunstancias, los inmigrantes también pueden acceder a viviendas protegidas si están en riesgo de quedar sin hogar.<sup>c</sup>

---

<sup>a</sup> Véase [www.sonashousing.ie](http://www.sonashousing.ie).

<sup>b</sup> Véase <http://www.spkweb.org.uk/>.

<sup>c</sup> Véase [www.wohnen.fsw.at](http://www.wohnen.fsw.at).

### *Programas para agresores*

Los programas para agresores son otro tipo de servicio desarrollado en los últimos diez años para mejorar la seguridad de mujeres y niños e impedir que el agresor recurra a la violencia. Para que estos programas den prioridad a las necesidades y a la seguridad de las víctimas, se considera un requisito básico la estrecha colaboración con los servicios de apoyo a las mujeres. Si bien los participantes en los programas tienen el derecho a que se guarde su privacidad, las mujeres deberían poder acceder a información sobre los protocolos del programa, la asistencia del hombre, su evolución y las perspectivas de cambio en su comportamiento.

### *Respuesta coordinada de la sociedad*

Los esfuerzos a largo plazo por prevenir la violencia contra la mujer han llevado a la conclusión de que ninguna institución u organismo puede, por sí sólo, atajar la violencia contra la mujer. Para prevenir de forma eficaz la violencia contra la mujer y proporcionar a las víctimas la protección y el apoyo adecuados, es necesario coordinar una estrategia común para la sociedad. Desde principios de los noventa, en varios países se han desarrollado estrategias interinstitucionales basadas en la colaboración entre distintos or-

ganismos públicos, proveedores de servicios y ONG. Estas pueden definirse como iniciativas conjuntas en las que participan todos los organismos oficiales y de voluntarios competentes a los que acuden las mujeres en busca de ayuda y que pretenden desarrollar políticas y prácticas coordinadas.<sup>175</sup>

El principal objetivo de la colaboración interinstitucional es que las mujeres puedan recibir asistencia coordinada para reclamar sus derechos, tengan acceso a los servicios que necesitan y se les facilite el contacto con las autoridades. Esta estrategia requiere situar las necesidades de las víctimas en el centro de la colaboración entre los diversos organismos, lo que significa que debe consultarse e invitarse a las víctimas regularmente a participar en actividades de evaluación.

Puesto que esta estrategia de coordinación entre los diversos organismos implicados ha demostrado ser la única eficaz para prevenir la violencia y proteger a las víctimas, actualmente se considera una buena práctica en la prestación de servicios en toda Europa. Sin embargo, aunque muchos Estados miembros del Consejo de Europa afirman haber adoptado modelos de colaboración a nivel local y regional, en gran medida sigue faltando la implementación eficaz y la evaluación exhaustiva de dichos modelos.

Desde un punto de vista práctico, el motivo de la colaboración interinstitucional es que, al trabajar juntas, las distintas organizaciones pueden superar las diferencias de estrategias y métodos de trabajo existentes entre ellas y desarrollar colaboraciones, políticas y prácticas conjuntas para que el usuario se beneficie de servicios de mejor calidad. Sin embargo, a pesar de estas intenciones, la colaboración interinstitucional es una tarea compleja plagada de dificultades potenciales.<sup>176</sup> Varios proveedores de servicios y ONG han apuntado como escollos actuales para el establecimiento eficaz de una estrategia interinstitucional la ausencia de planes de acción detallados para combatir la violencia contra la mujer, la falta de directrices y protocolos claros para la colaboración entre los distintos proveedores de servicios y el hecho de que no se recopilen datos ni se forme a los profesionales. En las zonas urbanas la coordinación del apoyo a las víctimas es mejor que en las zonas rurales, donde se sigue luchando por proporcionar servicios de ca-

---

<sup>175</sup> Véase nota 1. p. 24.

<sup>176</sup> G. Hague, «Multi-agency initiatives», en: J. Tylor-Browne (ed.), *What works in reducing domestic violence? A comprehensive guide for professionals*, Whiting & Birch Ltd, Londres, 2001, pp. 279-280.

lidad y, en consecuencia, se carece de la base necesaria para el trabajo interinstitucional. La colaboración interinstitucional en el plano operativo es una forma muy rentable de aumentar la eficacia de la protección e identificar los fallos y deficiencias a nivel local, de modo que puedan solucionarse con rapidez.<sup>177</sup>

Existe la evidencia de que los ejemplos de colaboración de mayor éxito se basan principalmente en las buenas relaciones personales entre el personal de las instituciones públicas, los proveedores de servicios y las ONG. En consecuencia, la colaboración interinstitucional requiere de un firme compromiso y unas habilidades de relación notables por parte de todos los grupos profesionales implicados en la violencia contra la mujer. Es necesario solucionar el problema de la falta de autorización para intercambiar información y colaborar con otros profesionales y organismos, por lo que se recomienda encarecidamente introducir una base jurídica o procedimientos y normas que permitan a las instituciones colaborar en diversos ámbitos profesionales.

***Conferencias Interinstitucionales de Evaluación de Riesgos (Multi-Agency Risk Assessment Conferences, MARAC) para víctimas de violencia doméstica de muy alto riesgo***

Las MARAC se introdujeron como forma de crear una red interinstitucional eficaz para proteger a las mujeres víctimas de violencia de alto riesgo. La red consta de diversos organismos y proveedores de servicios encargados de prevenir la violencia doméstica y de ayudar a las víctimas, como la Policía, el servicio de libertad condicional, las autoridades locales, servicios sanitarios y de vivienda, centros de acogida y servicios de apoyo para mujeres víctimas. La red se reúne de forma regular (una vez al mes) para intercambiar información y tomar medidas para proteger a las víctimas de alto riesgo y a sus hijos. En la primera reunión sobre un caso se analizan las circunstancias de la víctima y se establecen planes para mejorar su seguridad. En muchas ocasiones, en la primera reunión aparecen discrepancias en la información de que disponen los distintos organismos. Por ejemplo, los servicios de ayuda a las mujeres pueden haber identificado una mujer con un riesgo elevado de violencia doméstica, mientras que el servicio de libertad condicional puede desconocer que la pareja es un maltratador. Estas conferencias son importantes porque permiten identificar y completar lagunas informativas. Las MARAC han demostrado su eficacia a la hora de mejorar la colaboración entre organismos, contribuir a la seguridad de las vícti-

---

<sup>177</sup> Véase nota 1. p. 24.

mas y sensibilizar sobre el impacto que la violencia doméstica tiene en los niños. El número de llamadas realizadas a la Policía por casos de violencia doméstica demuestra que la mayoría de las víctimas no volvió a sufrir actos de violencia tras una MARAC.<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> Véase <http://www.caada.org.uk/>.

#### **3.2.2.4. *El papel de la Policía en la protección de las víctimas y la prevención de la violencia***

En muchos Estados miembros del Consejo de Europa, la Policía ha adoptado un papel activo en la lucha y prevención de la violencia contra la mujer. La respuesta rápida y adecuada a las llamadas de emergencia y otras medidas de gestión eficaces, como la creación de unidades especiales, son elementos clave para una buena actuación policial. También son importantes, y deberían formar parte de los procedimientos habituales de la Policía, la declaración por separado de víctima y agresor, la garantía de que una víctima de sexo femenino sea interrogada por una agente de Policía con formación específica, en especial en casos de agresión sexual, y la derivación de todas las víctimas a servicios de apoyo especializados. Asignar a la víctima una agente de Policía con formación específica permite establecer una relación de confianza y evita el trauma adicional de tener que repetir la historia a distintos agentes.

Un gran número de casos de violencia contra la mujer no se denuncia ante la Policía. Esta puede desempeñar un papel de suma importancia para animar a las mujeres víctimas de violencia a denunciar. Es fundamental que la Policía tome en serio los casos de violencia contra la mujer; la actitud contraria afecta directamente al número de casos remitidos a la Fiscalía y reduce el número de denuncias. Por eso en algunos países se han propuesto aumentar el número de primeras denuncias de violencia doméstica contra las mujeres y reducir el de segundas denuncias.<sup>178</sup>

Es fundamental ganarse la confianza de la víctima y llevar a cabo una investigación minuciosa. De especial importancia es la recogida de pruebas inmediatamente después de haberse cometido el delito. La Policía habla de la «hora de oro», ya que las pruebas recabadas durante este periodo afec-

---

<sup>178</sup> Véase nota 8, p. 21.



tarán directamente a la decisión de iniciar o no acciones judiciales.<sup>179</sup> También es importante que la Policía obtenga pruebas fotográficas, en especial porque la víctima podría decidir no testificar o podría cambiar de opinión al respecto.

Todas las fuerzas policiales deberían participar activamente en la colaboración interinstitucional y definir protocolos y normativas sobre el intercambio de información.

### **3.2.2.5. Marco de seguimiento del Consejo de Europa para la Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia: resultados y evaluaciones respecto a los servicios de apoyo**

El seguimiento de la aplicación de la *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia* muestra un número creciente de Estados miembros del Consejo de Europa en los que se han introducido servicios especializados para proteger y apoyar a las mujeres víctimas de violencia de género, como centros de acogida, centros de asistencia urgente a víctimas de violación disponibles las 24 horas del día, servicios de protección de menores y programas para agresores. Sin embargo, apenas se ha avanzado en el ámbito de los servicios generales a pesar de las importantes carencias detectadas en su prestación. De hecho, en algunos países parece haberse estancado la prestación de servicios a las mujeres víctimas de violencia.

Los países con los niveles de prestaciones más bajos han mejorado algunos de sus servicios, y tres cuartas partes de los Estados miembros afirman contar con servicios como los centros de acogida abiertos las 24 horas del día. Resulta difícil, sin embargo, realizar una evaluación más general de los progresos realizados en cuanto al número de centros de acogida en los Estados miembros, ya que un número sorprendentemente alto de países no dispone de información sobre el número de centros de acogida o el número de plazas con que cuentan. Varios países no facilitan ninguna cifra o hacen estimaciones imprecisas, afirmando que desconocen el número de centros de acogida o el número de plazas. Es preciso por tanto tomar medidas para mejorar la recogida de datos precisos en este ámbito.

---

<sup>179</sup> *Ibíd.*

La interpretación de los datos sobre el número de centros de acogida y de plazas en dichos centros supone un problema, puesto que no se ha adoptado ninguna norma general sobre si el número de plazas en los centros hace referencia al número de plazas familiares (incluyendo a los hijos) o al número de personas (contando por separado las plazas para las madres y las plazas para los hijos). En general, no se ha avanzado mucho en la creación de nuevos centros de acogida con una distribución geográfica adecuada: sólo la mitad de los Estados miembros afirma cumplir actualmente con esta norma.

En cuanto a los servicios para las víctimas de agresión sexual y violación, se observa un ligero aumento. Se han producido algunas mejoras desde la última ronda de seguimiento en relación con la accesibilidad y la gratuidad de estos servicios, pero sigue siendo evidente la falta de asistencia médica inmediata, de servicios forenses y de documentación. Además, resulta alarmante que más de la mitad de los Estados miembros que respondieron a la encuesta no proporcione ningún servicio a las víctimas de violencia sexual.

Por lo que respecta a las estrategias de información y de apoyo a los menores, son pocos los países que proporcionan ayuda destinada específicamente a los menores que presencian la agresión de sus madres. Muchos países asumen que la existencia de servicios públicos de protección de menores es una respuesta suficiente a la necesidad de servicios especializados para los menores que presencian violencia doméstica.

En cuanto a los programas para agresores, sólo puede añadirse un país nuevo a la lista de Estados miembros en los que funcionan dichos programas. En total, menos de la mitad de los Estados miembros del Consejo de Europa ofrece programa de este tipo, y suelen funcionar a pequeña escala o tratarse de iniciativas aisladas.

### **3.2.3. Recogida de datos e investigación**

#### **3.2.3.1. *La recogida de datos y la investigación como requisitos previos para el diseño de políticas y la toma de decisiones políticas***

Gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales e investigadores son cada vez más conscientes de la importancia de los datos para diseñar, implantar y hacer el seguimiento de las políticas

destinadas a prevenir y combatir la violencia contra la mujer. Para ser eficaces, las decisiones políticas, las estrategias y políticas de intervención y la evaluación deben basarse en conocimientos y datos detallados obtenidos de la investigación en el ámbito de las ciencias sociales.

Junto con la investigación, los datos recopilados a través de encuestas a la población son fundamentales para evaluar la prevalencia e incidencia de la violencia contra la mujer a nivel nacional e internacional. Asimismo, los datos fiables sobre la violencia contra la mujer, en combinación con estudios y análisis cualitativos, puede ayudar a mejorar las políticas y prácticas de prevención e intervención. Es más, los datos y estadísticas fiables son la base para estimar la prevalencia y el riesgo de violencia contra la mujer y, además, pueden ayudar a diseñar políticas eficaces para combatir la violencia contra la mujer.

Por otra parte, los datos administrativos recogidos por los distintos organismos e instituciones públicos pueden mostrar la forma en la que la Policía, la Judicatura, el sistema de prestaciones sociales y el sistema sanitario están asistiendo a las víctimas de violencia. Es por tanto fundamental recoger esos datos para poder hacer el seguimiento de la aplicación y eficacia de las leyes, políticas y objetivos fijados en los planes de acción nacionales.

La información estadística también resulta importante para las actividades destinadas a sensibilizar a la población sobre la violencia contra la mujer y para animar a denunciarla.<sup>180</sup> Asimismo, los indicadores sobre la violencia contra la mujer aumentan la capacidad de evaluar las políticas al permitir ofrecer datos concretos sobre el aumento o descenso de los niveles de violencia que haya provocado su aplicación.<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> S. Walby, y A. Myhill, «Assessing and Managing Risks», en: J. Taylor-Browne (ed.), *What works in reducing domestic violence? A comprehensive guide for professionals*, Whiting & Birch Ltd, Londres, 2001, p. 308.

<sup>181</sup> *Violence against women: a statistical overview, challenges and gaps in data collection and methodology and approaches for overcoming them*, informe de la reunión del Grupo de Expertos organizada por la División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer en colaboración con la Comisión Económica para Europa (CEPE) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), Ginebra (Suiza), 11-14 de abril de 2005. Véase también el informe de la reunión del Grupo de Expertos sobre indicadores para medir la violencia contra la mujer, organizada por la División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer en colaboración con la Comisión Económica para Europa (CEPE) y la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, Ginebra (Suiza), 8-10 de octubre de 2007.

En los últimos años se han tomado las primeras medidas para mejorar los métodos de las encuestas, desarrollar indicadores comunes y solucionar los problemas existentes para comparar los datos en distintos momentos y entre distintos países y regiones.

La aplicación de una serie uniforme de indicadores por parte de diversas organizaciones internacionales intergubernamentales y no gubernamentales es una de las medidas empleadas para intentar armonizar el tipo de información disponible para diseñar políticas y tomar decisiones políticas. Por ejemplo, el Consejo de Europa creó un marco de seguimiento basado en indicadores para la *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia*. Este instrumento de seguimiento consta de 20 indicadores que miden la aplicación de las distintas medidas jurídicas y políticas incluidas en la recomendación. El seguimiento se realiza cada dos años: la primera ronda terminó a principios de 2006 y la segunda, en 2008. Los resultados se analizan en estudios que evalúan la aplicación general de la *Recomendación Rec (2002) 5*.<sup>182</sup> Este tipo de seguimiento mediante indicadores permite, gracias a la obtención de datos cuantitativos comparables, analizar la evolución en distintos momentos de las medidas tomadas por cada país para responder a la violencia contra la mujer, por ejemplo, el número de órdenes de protección dictadas.

En las Naciones Unidas, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias ha hecho, en respuesta a una solicitud,<sup>183</sup> propuestas de indicadores sobre la violencia contra la mujer y las medidas tomadas a nivel nacional para eliminarla.<sup>184</sup> Se trata de un conjunto reducido de indicadores que permiten comparar la situación en diversos países para evaluar la prevalencia de la violencia contra la mujer y las medidas gubernamentales destinadas a proteger y apoyar a las mujeres víctimas de violencia de género. Abarcan, por tanto, dos áreas distintas: hay indicadores para medir la violencia contra la mujer e indicadores para la respuesta del Go-

---

<sup>182</sup> Véanse notas 1, 8 y 33.

<sup>183</sup> *Resolución 2004/46 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer*, párr. 25. Como respaldo a esta decisión, la Asamblea General solicitó a la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas que propusiera posibles indicadores para evaluar el alcance, la prevalencia y la incidencia de la violencia contra la mujer, basándose en el trabajo de la Relatora Especial; véase la Resolución 61/143 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 19 de diciembre de 2006.

<sup>184</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, *Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados*, A/HRC/7/6, 29 de enero 2008.

bierno ante esa violencia (niveles de ratificación, acceso a la Justicia, protección de víctimas, prevención, formación, etc.).

Con vistas a reforzar los esfuerzos por prevenir y combatir la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, algunos Estados miembros del Consejo de Europa también han tomado medidas para garantizar la recogida de datos y la investigación. No obstante, siguen faltando de forma generalizada datos sobre el carácter, la prevalencia y la incidencia de distintos tipos de violencia contra la mujer. La ausencia de indicadores convenidos para medir la prevalencia de todas las formas de violencia y evaluar las políticas existentes sigue siendo una preocupación importante y un obstáculo para la creación de políticas eficaces.<sup>185</sup> Se necesita por consiguiente un nuevo impulso para mejorar la recogida de datos y la investigación, dos herramientas de gran importancia en la lucha contra la violencia sobre las mujeres.

### **3.2.3.2. Definiciones y conceptos operativos**

Aunque han existido muchas iniciativas de recogida de datos en los distintos Estados miembros, no todas se basan en la misma definición y los mismos conceptos de lo que es la violencia contra la mujer, lo que supone un gran obstáculo para la investigación y la recogida de datos rigurosos y comparables en este ámbito.<sup>186</sup> En consecuencia, es importante basar la recogida de datos y toda investigación subsiguiente en conceptos y definiciones generalmente aceptados para garantizar que los indicadores y categorías utilizados para recoger datos se basan en conceptos sociológicos establecidos. Esto resulta especialmente importante para los conceptos de violencia, violencia contra la mujer, violencia doméstica, delito, diferencias por razón de sexo o de género.

### **3.2.3.3. Tipos de recogida de datos**

Pueden obtenerse y recogerse cuatro tipos de datos para estudiar y combatir eficazmente la violencia contra la mujer: datos basados en encuestas a la población, datos de los servicios nacionales de estadística, datos administrativos y datos cualitativos.

---

<sup>185</sup> Véase nota 173.

<sup>186</sup> El concepto de violencia suele definirse desde una perspectiva penal o basándose en consideraciones institucionales, organizativas o relacionadas con el contexto social o local; rara vez se aborda desde el punto de vista de la víctima.

## *I. Encuestas locales y nacionales basadas en la población*

Durante los últimos diez años han surgido dos enfoques principales sobre la recogida de datos basada en encuestas relativas a la violencia contra la mujer. El primero es el estudio específico, es decir, un estudio diseñado con el fin de recopilar información detallada sobre el alcance de las distintas formas de violencia contra la mujer. El otro consiste en introducir preguntas sobre la violencia contra la mujer en un estudio a gran escala que haya sido diseñado para obtener información sobre un tema distinto o más general, como la salud de la mujer. Un tercer enfoque, mezcla de los dos anteriores, consiste en añadir un bloque específico sobre violencia contra la mujer a una encuesta general.

Las encuestas a domicilio o encuestas a la población obtienen información de muestras seleccionadas aleatoriamente, a partir de la cual pueden extrapolarse los resultados de la encuesta a la población total a la que pertenece la muestra seleccionada. Las encuestas a la población, en las que se pregunta a los encuestados sobre actos de violencia que han sufrido, están pensadas para evaluar el porcentaje real de mujeres en la sociedad que son víctimas de violencia.

Las encuestas a la población pueden realizarse de varias maneras. En algunos países se obtiene información a través de encuestas nacionales sobre criminalidad.

La British Crime Survey (encuesta sobre criminalidad en el Reino Unido) mide el nivel de criminalidad en Inglaterra y Gales preguntando a los encuestados sobre delitos que hayan sufrido en el último año, aunque no los hayan denunciado. Esto permite tener una idea más real de la criminalidad según la experiencia real de la población en general, independientemente de la tendencia de los encuestados a denunciar el delito. La encuesta incluye un apartado con preguntas específicas sobre violencia doméstica que deben completar todos los encuestados. De forma periódica se añade además un bloque con preguntas detalladas sobre violencia en el ámbito privado, incluidos los malos tratos por parte de la pareja, la violencia en el ámbito familiar, la agresión sexual y el acoso. Se pide a hombres y mujeres de entre 16 y 59 años que respondan a estas preguntas.<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> Los resultados de la encuesta sobre criminalidad en el Reino Unido están disponibles en <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors191.pdf> y [www.crimereduction.gov.uk](http://www.crimereduction.gov.uk).

También es posible estudiar la prevalencia de la violencia contra la mujer mediante encuestas independientes a la población centradas específicamente en ciertos tipos de violencia contra la mujer.<sup>187</sup>

- La *Encuesta Internacional sobre Violencia contra la Mujer (IVAWS)*, llevada a cabo por el Instituto Europeo para la Prevención y el Control de la Delincuencia (HEUNI), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el servicio canadiense de estadística (Statistics Canada), es un proyecto internacional para recoger datos interculturales comparables sobre la prevalencia e incidencia de la violencia cometida por hombres sobre mujeres, en especial de la violencia doméstica y las agresiones sexuales. Su objetivo es medir el grado de victimización de las mujeres en una serie de países repartidos por todo el mundo, de forma repetida, con el fin de obtener datos que permitan desarrollar una respuesta dirigida a la Justicia penal. Para poder comparar los resultados de los distintos países, se diseñó un cuestionario estándar que debían utilizar todos los países participantes.<sup>a</sup>
- El *Estudio multipaís sobre salud de la mujer y violencia doméstica contra la mujer* de la Organización Mundial de la Salud es un ejemplo de encuesta especializada basada en la población. Este estudio pretende medir la prevalencia y las características de la violencia contra la mujer, pero también evalúa el grado en que esa violencia afecta a la salud de las mujeres. Otros objetivos importantes del estudio son la identificación de ciertos factores de riesgo y la documentación y comparación de las formas en que las mujeres supe-

---

<sup>187</sup> Véanse por ejemplo los estudios realizados en Portugal *Violence against women*, de N. Lourenço y M. Lisboa, 1995; *Social costs of violence against women*, de M. Lisboa, I. Carmo, L. Vicente y A. Novoa, 2002; *Gender Violence - a national survey*, de M. Lisboa (coord.), 2007; así como la macroencuesta *Violencia contra la mujer* realizada en 2006 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Otros ejemplos de estudios de prevalencia son dos estudios que se realizaron de forma consecutiva en Finlandia en 1998 y 2006: *La fe, la esperanza y los golpes: encuesta sobre la violencia de los hombres sobre las mujeres en Finlandia*, Tilastokeskus Statistikcentralen, Helsinki (Finlandia), 1998, de M. Heiskanen, y M. Piispa, y *La violencia contra la mujer en Finlandia*, del Instituto Nacional de Estudios sobre Políticas Jurídicas y el Instituto Europeo para la Prevención y el Control de la Delincuencia (HEUNI, afiliado a las Naciones Unidas), Helsinki (Finlandia), 2006, de M. Piispa, M. Heiskanen, J. Kaarainen y R. Siren. Véase también *Salud, bienestar y seguridad personal de las mujeres en Alemania. Estudio representativo de la violencia contra la mujer en Alemania*, 2004, Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujeres y Jóvenes.

ran y hacen frente a la violencia, en especial los servicios que utilizan. La encuesta, que se enmarca en el contexto de la salud de la mujer, se ha diseñado tomando en cuenta el estigma asociado a la violencia contra la mujer y lo que esto supone de cara a su revelación. Consta de una encuesta a domicilio realizada mediante entrevistas presenciales a mujeres de entre 15 y 49 años seleccionadas de forma aleatoria. Los encuestadores son cuidadosamente formados para poder llevar a cabo las entrevistas con la debida sensibilidad, ya que muchas mujeres nunca antes han dado a conocer sus experiencias de violencia.<sup>b</sup>

---

<sup>a</sup> Aparte de recoger unos datos muy necesarios sobre la violencia contra la mujer, el proyecto incluía la elaboración de informes nacionales y comparativos, así como la celebración de seminarios y talleres sobre violencia contra la mujer. En 2007 se publicó un informe final con los resultados comparativos de nueve países (H. Johnson, N. Ollus y S. Nevala: *Violence against Women: an International Perspective*). Para más información sobre las encuestas, véase <http://www.heuni.fi/12859.htm>.

<sup>b</sup> Puede consultarse un análisis comparativo de los resultados obtenidos en diez países distintos en el estudio de la Organización Mundial de la Salud: *Estudio multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y violencia doméstica*. ([http://www.who.int/gender/violence/who\\_multicountry\\_study/](http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/)). El informe incluye también recomendaciones importantes para reforzar las medidas contra la violencia sobre las mujeres.

También pueden obtenerse datos sobre la violencia contra la mujer mediante encuestas nacionales sobre salud, bienestar o calidad de vida, en las que pueden incluirse preguntas sobre la violencia de género. Entre los Estados miembros del Consejo de Europa se han realizado varias encuestas a gran escala para medir el alcance de la violencia contra la mujer y actualmente hay disponibles al menos dieciséis encuestas.<sup>188</sup>

Los datos necesarios para comprender y atajar la violencia contra la mujer pueden obtenerse también mediante estudios específicos centrados en otras dimensiones del fenómeno, como el coste de la violencia contra la mujer.<sup>189</sup>

---

<sup>188</sup> Véase nota 1, p. 7. Véase también Martínez, M., y Schröttle, M., *Report on the status of European research on the prevalence of interpersonal violence and its impact on health and human rights*, CAHRV, 2005 ([www.cahrv.uni-osnabrueck.de](http://www.cahrv.uni-osnabrueck.de)).

<sup>189</sup> Véase por ejemplo *Los costes sociales y económicos de la violencia contra la mujeres en Andalucía*, Instituto Andaluz de la Mujer, 2003.



Según el país, el ámbito de las encuestas será nacional o local, pero, en general, esto depende de cuestiones económicas y de las características concretas de cada estudio. Es muy importante que se aumente la colaboración entre estos dos niveles de investigación para aunar la visión general del fenómeno con las particularidades locales o regionales.

## *II. Datos administrativos*

La prevalencia de la violencia contra la mujer también puede estudiarse a través de los datos administrativos recopilados a partir de estadísticas de los servicios sanitarios y sociales, el sistema judicial, la Policía y las ONG.

Dentro del sistema sanitario, pueden obtenerse datos de forma sistemática mediante el registro de los contactos de las víctimas con hospitales, servicios de urgencias, médicos de familia u otros médicos en consultas privadas, usando clasificaciones internacionales para identificar las razones de dichos contactos.

Los servicios sanitarios son los que tienen un mayor contacto con la población, tanto en frecuencia como en alcance. La mayoría de las mujeres utilizan servicios que ofrecen, por ejemplo, consejos sobre métodos anticonceptivos, detección del cáncer de mama o de útero, la maternidad o el cuidado de sus hijos. Las mujeres que sufren violencia doméstica utilizan los servicios sanitarios aún con mayor frecuencia. La detección en entornos sanitarios mediante preguntas rutinarias sobre violencia doméstica puede ser una manera eficaz de identificar el problema y recoger datos fiables sobre el fenómeno, siempre y cuando el personal de las instituciones sanitarias esté debidamente formado y existan directrices claras sobre cómo tratar el problema y apoyar a las víctimas.<sup>190</sup> Estas indagaciones rutinarias consisten en plantear a los usuarios de los servicios sanitarios una serie de preguntas estándar o de sondearles según un procedimiento que se aplique de manera uniforme en todo el país. Si se basa en unas directrices claras y lo realiza personal sensible y con la formación adecuada, estas indagaciones puede ani-

---

<sup>190</sup> El Reino Unido y Finlandia, por ejemplo, han realizado actividades de detección en distintos entornos sanitarios. En Finlandia se hizo la prueba de detección de violencia en las relaciones de pareja en maternidades y clínicas infantiles a mujeres en el primer o segundo trimestre de embarazo y a las madres de niños menores de seis meses.

mar a las víctimas a pedir ayuda en las primeras fases. Además, puede aumentar el nivel de conocimiento y sensibilización sobre la violencia doméstica entre los profesionales sanitarios.<sup>191</sup>

Las buenas prácticas de los Estados miembros del Consejo de Europa demuestran que los datos recopilados por la Policía y la Judicatura revelan información importante sobre la violencia contra la mujer.<sup>192</sup> Las ONG que se ocupan de las víctimas de violencia, en especial las que trabajan con mujeres, también recopilan información importante.

En España, el Observatorio contra la Violencia de Género ha desarrollado un sistema de indicadores y variables relacionados con la violencia de género que ha servido para desarrollar su base de datos. Se trata de un intento por coordinar los datos obtenidos de distintas fuentes, incluidos los registros administrativos estatales, las encuestas nacionales previstas en el Plan Estadístico Nacional y encuestas específicas sobre violencia de género. Además, el Consejo General del Poder Judicial creó su propio Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, que recopila la información generada por los tribunales. Esta institución analiza asimismo fallos judiciales de forma aleatoria para obtener información sobre las características de la violencia de género en España.<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> Consejo de Europa: «National Report on Action to Prevent and Combat Violence against Women, Spain», en: *Compilation of National Reports on action to prevent and combat violence against women*, véase nota 12.

Sin embargo, los datos administrativos obtenidos en los distintos servicios rara vez se recopilan, a pesar de las ventajas que ofrecen las tecnologías de la información. Los organismos gubernamentales, como la Policía, la Judicatura, la Sanidad pública y los Servicios Sociales o de ayuda a la infancia, en su mayoría, disponen de sistemas de datos administrativos únicamente para sus necesidades internas. En consecuencia, la violencia contra la mujer resulta invisible porque es difícil hacer un seguimiento de los casos, incluso dentro del propio sistema de Justicia penal. De igual modo, re-

---

<sup>191</sup> Véase A. Taket, J. Nurse, K. Smith, J. Watson, J. Shakespeare, V. Lavis, K. Cosgrove, K. Mulley y G. Feder, «Routinely asking women about domestic violence» en *Health settings, Education and Debate*, n.º. 327, 20 de septiembre de 2003.

<sup>192</sup> Los resultados del primer estudio realizado en Portugal se publicaron en M. Lisboa, Z. Barroso y J. Marteleira, *The social context of violence against women as identified in the Portuguese Forensic institutes*, Portugal, 2003.

sulta difícil evaluar si se han producido mejoras en lo referente a las denuncias y las acciones judiciales. Además, la eficacia de las estrategias interinstitucionales dirigidas a mejorar las intervenciones se ve debilitada por la falta de intercambio de información cuando uno de los organismos toma el relevo de otro. Aunque es importante tener en cuenta las cuestiones de la protección de datos, estas nunca deberían suponer un obstáculo insalvable para la mejora de la recogida de datos administrativos.

Entre las razones por las que no se considera prioritaria la recogida de datos administrativos sobre la violencia contra la mujer figura la ausencia de indicadores acordes y de modelos de sistemas de recogida de datos, así como las definiciones discrepantes de lo que es la violencia contra la mujer.

Para ponerle remedio, el Consejo de Europa ha establecido directrices sobre la recogida de datos administrativos en ámbitos que podrían revelar información importante sobre el uso que las mujeres víctimas de violencia doméstica hacen de los servicios públicos y de otra índole, la respuesta del sistema judicial y el nivel de confianza en la protección policial. Estas directrices pretenden apoyar a los Estados miembros en su esfuerzo por evaluar su respuesta nacional ante la violencia doméstica y otras formas de violencia contra la mujer mediante la recogida de información sobre el funcionamiento de los organismos públicos. Estas directrices se definen en el estudio *Administrative Data Collection on Domestic Violence in Council of Europe Member States*,<sup>193</sup> que analiza los sistemas actuales de recogida de datos sobre violencia doméstica y ofrece recomendaciones para introducir nuevos sistemas de registro de datos o mejorar los existentes. Como primer paso, el estudio recomienda que todo intento de organismos como la Policía, la Judicatura, la asistencia sanitaria y otros servicios (teléfonos de ayuda, centros de acogida y de orientación) por recoger datos se basen en instrucciones y protocolos bien definidos fijados por una autoridad administrativa superior, de modo que todos los miembros del personal apliquen los mismos conceptos y definiciones.

El segundo paso es que los Estados miembros que deseen crear sistemas de recogida de datos administrativos evalúen el número y el tipo de organismos que tienen posibilidad de recoger datos relevantes y valorar las distintas iniciativas existentes, teniendo en cuenta las diferencias en metodología, definiciones y enfoques. Basándose en esta evaluación, será posi-

---

<sup>193</sup> Véase nota 17.

ble diseñar un sistema de recogida de datos adecuado a las distintas partes implicadas y que permita la clasificación por sexo, tipo de violencia, relación entre agresor y víctima y edad de agresor y víctima.

Un tercer paso importante es el de la formación de todo el personal que participa en la recogida de datos (rellenando formularios o tablas de datos), ya que, para ser útiles, los datos deben registrarse de forma precisa y conforme a las normas y principios estándar. Es fundamental que todas las personas participantes en este proceso sean conscientes de la importancia de la recogida de datos para garantizar un alto nivel de motivación que, a su vez, dará como resultado una mejor calidad de los datos.

Un enfoque metodológico sólido y la atención durante la recogida, gestión y uso de los datos administrativos son fundamentales para que los datos tengan alguna utilidad. No obstante, conviene recordar que el número de episodios de violencia contra la mujer identificados a través de los datos administrativos refleja sólo una pequeña parte del número real.<sup>194</sup> Por consiguiente, los datos administrativos nunca deben usarse para evaluar la prevalencia de la violencia contra la mujer. Su propósito es más bien el de facilitar a organismos e instituciones, pero también a los Gobiernos nacionales y regionales, el análisis, la evaluación y la concepción de medidas para combatir la violencia contra la mujer, así como la toma de decisiones presupuestarias y de asignación de personal.

### *III. Datos generados por los servicios nacionales de estadística*

Muy pocos países incluyen datos sobre la violencia contra la mujer en las estadísticas nacionales que realizan cada año. Sin embargo, sería de gran utilidad poder analizar ciertas tendencias como la evolución, los ciclos y las variaciones estacionales de la violencia contra la mujer. Los servicios nacionales de estadística están en una buena situación para recoger esa información. Aunque resulta difícil para algunos países generar datos de este tipo, las estadísticas nacionales pueden organizarse por criterios demográficos, económicos y socioculturales para obtener indicadores clasificados por género que pueden ayudar a ampliar la base de conocimientos en este ámbito.

---

<sup>194</sup> En Portugal, por ejemplo, estos datos suponen menos del 13 % del índice nacional anual de victimización de las mujeres.

#### IV. Datos cualitativos

Además de los datos cuantitativos sobre el número de episodios de violencia contra la mujer y la reacción de los organismos oficiales ante ellos, es importante estudiar el fenómeno de la violencia contra la mujer a través de datos cualitativos. La recogida de datos de este tipo es especialmente relevante para comprender la dinámica de los procesos que dan lugar al comportamiento violento hacia las mujeres, pero también para evaluar desde el punto de vista de las víctimas las medidas de protección y de prevención de la violencia. La participación de las víctimas de violencia en la elaboración y evaluación de medidas es una forma fundamental de garantizar que las medidas se centren en las necesidades de las víctimas.<sup>195</sup> Además, es primordial para estudiar las consecuencias que tiene la violencia en las mujeres que la sufren, ya que puede facilitar la creación de servicios de apoyo acordes a sus necesidades. Para este tipo de estudios pueden utilizarse textos, imágenes o testimonios orales que, en muchos casos, incluirán información cualitativa independiente, o bien podrán relacionarse con datos cuantitativos, por ejemplo combinando los resultados de las encuestas nacionales con entrevistas en profundidad.<sup>196</sup>

La *Recomendación Rec (2002) 5* del Consejo de Europa enuncia los principales ámbitos en los que debería desarrollarse la investigación. Además de recomendar la recogida de datos desagregados, aboga por el estudio de las consecuencias a medio y a largo plazo de las agresiones para las víctimas, pero también para quienes las presencian, en especial los familiares. También sugiere que se investiguen las causas de la violencia contra la mujer, por ejemplo, las razones por las que los hombres son violentos o por qué la sociedad tolera esa violencia. Estos ámbitos se prestan a un análisis cualitativo amplio en busca de las razones actualmente desconocidas que explicarían ciertos comportamientos.

La recogida de datos y los estudios sobre la violencia contra la mujer son un elemento clave de las iniciativas destinadas a eliminarla pero no son un fin en sí mismas: su función es favorecer el desarrollo de medidas adecuadas para evaluar las medidas introducidas.

---

<sup>195</sup> Según se aconseja en la *Recomendación Rec (2002) 5*.

<sup>196</sup> Véase el estudio sobre violencia contra la mujer realizado en Portugal por M. Lisboa, I. Carmo, L. Vicente, A. Novoa, R. Barros, A. Roque, S. Silva, L. Franco y S. Amandio, *To Prevent or to Remedy*, Portugal, 2006.

### **3.2.3.4. Marco de seguimiento del Consejo de Europa para la Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia: resultados y evaluaciones respecto a la recogida de datos**

El sistema de seguimiento también presta atención a los avances en la aplicación de la *Recomendación Rec (2002) 5* respecto a la recogida de datos en el ámbito de la violencia contra la mujer, determina si la Policía registra el sexo de la víctima y del agresor (y la relación entre ambos, en caso de delito), si se recopilan de forma sistemática datos sobre los contactos con los servicios sanitarios y sobre las razones de la violencia doméstica, y si se realizan encuestas nacionales sobre la violencia contra la mujer.

Los resultados respecto a los datos que debe recoger la Policía muestran que algunos Estados miembros han empezado a mejorar los sistemas de registro de datos de la Policía para hacer un mejor seguimiento de los casos de violencia contra la mujer, pero también para obtener una idea más clara del número y tipo de casos. Sin embargo, muchos Estados miembros aún no han introducido en las estadísticas policiales categorías estándar que permitan distinguir el sexo de agresor y víctima e identificar el tipo de relación existente entre ambos, que son los datos mínimos que debería recoger la Policía. Los Estados miembros que han introducido estas categorías estadísticas rara vez las combinan, por lo que la violencia cometida por un hombre sobre una mujer en una relación íntima puede no detectarse.

Pocos Estados miembros recopilan datos relevantes en el ámbito sanitario. Son muy pocos los países que afirman recoger de forma sistemática datos sobre contactos hechos con los servicios sanitarios que puedan considerarse motivados por la violencia de género. Un análisis de los países que sí lo hacen parece indicar que resulta más fácil recoger este tipo de datos en los Estados miembros que tienen un sistema de números de identidad personal, una práctica habitual en algunos Estados miembros del norte de Europa. La gran mayoría de los Estados miembros, sin embargo, siguen teniendo información insuficiente sobre el comportamiento de las víctimas de violencia de género que buscan ayuda médica, lo que significa que no disponen de información fiable sobre la cual diseñar estrategias para mejorar los servicios.

Sin embargo, cada vez son más los Estados miembros que declaran intentar evaluar la prevalencia de la violencia contra la mujer a través de encuestas nacionales. Algo más de un tercio de los Estados miembros afirma

incluir una cuestión sobre violencia contra la mujer en una encuesta representativa realizada de forma regular a escala nacional o ha realizado a nivel nacional una encuesta representativa sobre la prevalencia de la violencia contra la mujer en los últimos 10 o 15 años. Esto demuestra que cada vez se reconoce más la necesidad de recoger datos cuantitativos para evaluar la escala de violencia contra la mujer a nivel nacional. Debería fomentarse un reconocimiento similar de la importancia de la recogida de datos administrativos para que pueda evaluarse el funcionamiento del sistema judicial y puedan diseñarse mejoras a largo plazo.

### **3.2.4. Sensibilización, educación y formación**

La sensibilización, la educación y la formación son armas fundamentales para combatir la violencia contra la mujer y garantizar la prevención, la protección y la prestación eficaz de los servicios. Para frenar y erradicar la violencia contra la mujer es necesario cambiar las actitudes y creencias que permiten que se produzca la violencia, informar a las mujeres de sus derechos y de los servicios de que disponen y formar al personal que presta esos servicios. Para ello se necesitan programas integrales de sensibilización a largo plazo, campañas enfocadas hacia temas específicos y formación formal y no formal a lo largo del plan de estudios, así como formación especializada para el personal pertinente.

Las organizaciones internacionales han tomado una postura clara al exigir a los Gobiernos que atajen la violencia contra la mujer a través de la educación y de programas de sensibilización. La *Plataforma de Acción de Beijing* enuncia una serie de medidas preventivas específicas que deben tomar los Gobiernos para sensibilizar sobre la violencia contra la mujer como violación de los derechos humanos de las mujeres y para que niños, niñas, mujeres y hombres conozcan las consecuencias personales y sociales que tiene la violencia contra la mujer cometida en el ámbito familiar.<sup>197</sup> El *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer* publicado en 2006 por las Naciones Unidas incluye también varias estrategias preventivas destinadas a sensibilizar sobre la violencia contra la mujer y movilizar a la población y a las distintas comunidades para que condenen este fenómeno.<sup>198</sup>

---

<sup>197</sup> Véase nota 87.

<sup>198</sup> Véase apartado 3.1.4.

La Tercera Conferencia Ministerial del Consejo de Europa, que se celebró en 1993 bajo el lema *Estrategias para la eliminación de la violencia contra la mujer en la sociedad: medios de comunicación y otros medios*, prestó especial atención a las medidas destinadas a facilitar el cambio de las actitudes socioculturales y del comportamiento de hombres y mujeres.<sup>199</sup> También hizo hincapié en la importancia de las campañas gubernamentales de información y sensibilización de la población y de la educación de los adolescentes, los adultos y el personal de los servicios públicos. La *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia* invita a los Estados miembros a organizar campañas para sensibilizar sobre la violencia contra la mujer, destacando que los hombres deben considerarse responsables de sus actos y animándoles a analizar y desmontar los mecanismos de la violencia y a adoptar un comportamiento distinto. En el documento se recomienda a los Estados miembros que introduzcan o refuercen la perspectiva de género en los programas de educación sobre derechos humanos y que refuercen los programas de educación sexual que concedan especial importancia a la igualdad y el respeto mutuo entre hombres y mujeres.

Por otra parte, el Programa de la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, reconoció la responsabilidad de los Gobiernos en la lucha contra los estereotipos sexistas predominantes y las normas culturales discriminatorias, que son las causas últimas de la violencia contra la mujer.<sup>200</sup> Por ello, los Estados deben combinar reformas legislativas y políticas con programas destinados a sensibilizar a la población y cambiar las actitudes, prejuicios y creencias sociales que fomentan y refuerzan la violencia contra la mujer.

#### **3.2.4.1. Sensibilización de la población**

Diversas organizaciones nacionales e internacionales y comunidades regionales y locales, así como activistas individuales, han emprendido una amplia variedad de actividades destinadas a sensibilizar sobre la violencia contra la mujer, informar a las mujeres sobre sus derechos, enseñar a los hombres que la violencia cometida contra las mujeres es una violación de

---

<sup>199</sup> Véase nota 37.

<sup>200</sup> Véase nota 10.



los derechos humanos y un delito, y movilizar a la sociedad para que le ponga remedio.<sup>201</sup>

Las ONG de ayuda a las mujeres han estado en primera línea de la sensibilización de la población a través de sus actividades de información a nivel local, de su labor cotidiana en los centros de acogida y en otros servicios y de la organización de seminarios y conferencias sobre diversos aspectos de la violencia contra la mujer. Para que los programas de sensibilización sean eficaces, es necesario que las ONG de ayuda a las mujeres y las mujeres víctimas de violencia que deseen participar intervengan en su preparación y realización. También debe proporcionarse la financiación suficiente para las actividades de sensibilización de las ONG de ayuda a las mujeres.

La sensibilización se produce a distintos niveles y puede tomar diversas formas. Puede fomentarse la sensibilización sobre el problema de la violencia contra la mujer tanto en la familia como en entornos formales (guarderías, colegios, institutos o universidades). Los líderes locales y nacionales pueden desempeñar un papel importante en la sensibilización manifestándose públicamente contra la violencia sobre las mujeres e informando a la población sobre su gravedad, en especial de sus costes sociales y económicos para la sociedad. La introducción de un plan de acción nacional para combatir la violencia contra la mujer y crear organismos públicos que atajen el problema puede sensibilizar a los responsables de la creación de políticas y afectar a la forma en que se trata el problema en el ámbito político. La influencia del Gobierno debe abarcar todas las áreas de la acción política, en especial la educación, en las que puedan promoverse con éxito los derechos humanos y la igualdad entre hombres y mujeres.<sup>202</sup>

En Turquía, el Primer Ministro, el ministro encargado de Familia y Mujer y el presidente de Asuntos Religiosos denunciaron públicamente la violencia contra la mujer en un anuncio para televisión que formaba parte de

---

<sup>201</sup> H. Fisher, *Building Promising Practices: campaigning, awareness-raising and capacity building to combat violence against women - a human rights approach*, informe para la reunión del Grupo de Expertos titulada *Violencia contra la mujer: Buenas prácticas para luchar y eliminar la violencia contra la mujer*, organizada por la División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Viena, Austria, 17-20 de mayo de 2005).

<sup>202</sup> Véase nota 121. *Informe final de actividad del Grupo de Expertos del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer (EG-S-VL)*; incluye el *Plan de Acción para Combatir la Violencia contra la Mujer*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 1997.

la campaña nacional para combatir la violencia contra la mujer. La declaración pública del presidente de Asuntos Religiosos (la autoridad religiosa suprema en el país) condenando la violencia contra la mujer como un delito y un pecado de la sociedad turca tuvo una especial repercusión.

Es difícil frenar y erradicar las actitudes discriminatorias hacia las mujeres y las desigualdades económicas y políticas subyacentes que refuerzan la subordinación de la mujer. Los Gobiernos deben desempeñar un papel destacado en el cambio de estas actitudes, pero también en el desarrollo de leyes, políticas y prácticas destinadas a terminar con la discriminación y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres.

### *Campañas*

Una campaña de éxito puede dar lugar a una cultura favorable al cambio o que impulse el cambio en una sociedad que tolera la violencia contra la mujer. Las campañas también pueden servir de apoyo a cambios legislativos y políticos para prevenir la violencia contra la mujer.

Las campañas informativas pueden sensibilizar a las mujeres sobre su derecho a una vida libre de toda forma de violencia y proporcionarles información sobre los recursos y servicios puestos a su disposición. Es fundamental realizar campañas de forma regular, utilizar diversos métodos y que las campañas se hagan en varios idiomas para llegar a todos los sectores de la sociedad.<sup>203</sup>

Algunos estudios indican que, anteriormente, las campañas se centraban en información para las mujeres y en cuestiones relacionadas con la protección.<sup>204</sup> Sin embargo, parece que muchas de esas campañas fueron a pequeña escala y llegaron sólo a un pequeño grupo objetivo, por lo que es difícil evaluar su impacto. La experiencia obtenida tras muchos años demuestra que las meras campañas en los medios de comunicación proclamando los derechos de las mujeres podrían no tener el impacto deseado.<sup>205</sup> La *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, dio lugar a diversas campañas nacionales, ya que instaba a los Estados miembros a «sensibilizar a la opinión pública de

---

<sup>203</sup> Véase *Recomendación Rec (2002) 5*, párr. 6.

<sup>204</sup> Véase nota 1. p. 26.

<sup>205</sup> Véase nota 8. p. 39.

que la violencia contra la mujer es una violación de los derechos humanos y alentar a todo ciudadano a combatirla».<sup>206</sup>

Las campañas deben vincular los mensajes sobre los derechos de la mujer a signos claros de la determinación del Estado por defender esos derechos. Para ser eficaces, las campañas deben tener un carácter global, ir dirigidas a diversos grupos y funcionar durante un tiempo considerable.

- La campaña desarrollada en Escocia por Zero Tolerance, que abarcaba la violación, el acoso sexual, la violencia doméstica y los abusos sexuales a menores, comenzó en 1992 y continuó durante cinco años. Fue el primer proyecto relativo a la violencia contra la mujer en recurrir a técnicas de diseño gráfico y de marketing social. La campaña consistió en diversas etapas relacionadas con estudios y acompañadas de trabajo en torno a las tres P que representan los tres aspectos clave de los esfuerzos por combatir la violencia contra mujeres y niños: prevención (prevención activa de los delitos violentos contra mujeres y niños), prestación (prestación adecuada y de calidad de servicios de apoyo para mujeres y niños) y protección (protección jurídica adecuada para mujeres y niños).<sup>a</sup>
- Amnistía Internacional lanzó en 2004 una campaña de seis años a nivel mundial bajo el lema *No más violencia contra la mujer*, cuyo objetivo es sensibilizar y hacer frente a las actitudes que toleran la violencia. Basándose en estudios nacionales, la campaña insta a los Gobiernos a mejorar y reforzar la prevención, la protección de las mujeres y las medidas judiciales contra los agresores. Se han realizado estudios sobre la violencia contra la mujer en varios países europeos.<sup>b</sup>
- En 2008, el Secretario General de la ONU lanzó la campaña *Unidos para poner fin a la violencia contra la mujer*, de siete años de duración, para suscitar la voluntad política y aumentar los recursos destinados a terminar con la violencia contra mujeres y niñas, implicar a los líderes varones en la lucha contra dicha violencia y movilizar a hombres y niños. La campaña pretende asimismo reforzar la acción de las Naciones Unidas en la prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres.<sup>c</sup>

<sup>a</sup> Véase [www.zerotolerance.org.uk](http://www.zerotolerance.org.uk).

<sup>b</sup> Véase <http://www.endviolenceagainstwomen.org.uk/pages/resources.html>.

<sup>c</sup> Véase <http://endviolence.un.org/>.

---

<sup>206</sup> Véase el Programa, nota al pie n°. 10. Para más información sobre el número y los tipos de campañas de sensibilización, véase el apartado 2.2.1.

Las campañas suelen ser el primer paso del proceso para cambiar las actitudes y sensibilizar a la opinión pública. Cambiar el comportamiento de forma permanente puede llevar mucho tiempo en el caso de la violencia contra la mujer, ya que los comportamientos que la provocan forman parte de la estructura social e ideológica de la sociedad.<sup>207</sup>

Ciertas fechas, como el *Día Internacional de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* (25 de noviembre), los *16 Días de Activismo contra la Violencia de Género* (del 25 de noviembre al 10 de diciembre), el *Día Internacional de la Mujer* (8 de marzo) o *San Valentín* (14 de febrero) ofrecen oportunidades importantes para lanzar campañas.

- La campaña realizada por Southall Black Sisters en el Reino Unido dio lugar a la elaboración de directrices políticas sobre los matrimonios forzados y a mejoras en la respuesta de la Foreign and Commonwealth Office a los casos de ciudadanos británicos obligados en el extranjero a contraer matrimonio.<sup>a</sup>
- En el Reino Unido, la campaña de *End Violence Against Women* (EVAW) elabora desde hace tres años un informe anual bajo el título *Making the Grade*, en el que se analiza la eficacia de distintos organismos públicos en la lucha contra la violencia sobre las mujeres. Se envía una serie de preguntas a cada uno de los organismos; EVAW coteja las respuestas y puntúa cada ámbito de su labor en una escala de 10 puntos.<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Véase <http://www.southallblacksisters.org.uk>.

<sup>b</sup> Véase <http://www.endviolenceagainstwomen.org.uk/home.asp>.

Una medida preventiva importante consiste en sensibilizar a hombres y niños e implicarles en campañas de lucha contra la violencia sobre las mujeres. La *Recomendación Rec (2002) 5 del Consejo de Europa sobre la protección de la mujer contra la violencia* establece que debe invitarse a los hombres a condenar la violencia contra la mujer como parte de su deber hacia la comunidad a la que pertenecen. La *White Ribbon Campaign*, que se desarrolla en diversos países, es una de las campañas que mayor éxito está teniendo en cuanto a la participación de los hombres en la lucha contra la violencia. Esta campaña incita a los hombres a comprometerse personalmente a no cometer, tolerar ni permanecer callados ante un acto de violencia cometido contra una mujer.<sup>208</sup>

<sup>207</sup> H. Fisher, véase nota 194.

<sup>208</sup> White Ribbon Campaign, <http://www.whiteribboncampaign.co.uk/>.

## *El papel de los medios de comunicación*

Los medios de comunicación tienen una capacidad enorme y, por lo general, no regulada, para influir en el comportamiento de la población. Aunque pueden desempeñar un papel nada desdeñable en la sensibilización y en la promoción de la igualdad de género y de los derechos humanos, a menudo se considera que perpetúan los estereotipos sexistas y fomentan las ideas discriminatorias sobre las mujeres.<sup>209</sup>

La *Recomendación Rec (2002) 5* insta a los Estados miembros a adoptar códigos de conducta y formar a los profesionales de los medios de comunicación sobre temas relacionados con la violencia contra la mujer. El *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer* de las Naciones Unidas identifica la formación y la sensibilización del personal de los medios de comunicación como una práctica promisoría, basándose en que «mejora la calidad de la información y contribuye a una mayor sensibilidad y comprensión de las causas y consecuencias de la violencia contra la mujer entre la opinión pública».<sup>210</sup>

Pocos Estados miembros intentan influir mediante medidas legislativas en la forma en que los medios de comunicación muestran la violencia contra la mujer y resulta preocupante que muy pocos hayan adoptado códigos de conducta en relación con la violencia sobre las mujeres para los profesionales de los medios de comunicación.<sup>211</sup>

En 2004, el periódico de mayor difusión de Turquía, *Hürriyet*, lanzó una campaña contra la violencia doméstica. La campaña, titulada *No a la violencia doméstica*, supone un ejemplo único de la participación de un medio de comunicación privado en los esfuerzos por cambiar las actitudes y sensibilizar a la sociedad sobre la violencia doméstica. Los redactores, reporteros y periodistas recibieron formación para tratar el

---

<sup>209</sup> Se han dado pasos importantes en el uso de los medios de comunicación para hacer campaña frente a la violencia contra la mujer, por ejemplo en Turquía, donde se dio prioridad a la sensibilización de los hombres respecto a la violencia contra la mujer. El anuncio para televisión creado para la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, también se emitió profusamente en 26 Estados miembros del Consejo de Europa y en cadenas de televisión internacionales.

<sup>210</sup> *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer* del Secretario General, Naciones Unidas, 2006, párr. 349. Véase el apartado 3.1.4. del presente informe.

<sup>211</sup> Véase nota 8. p. 22.

problema con la debida sensibilidad en las páginas del periódico. *Hürriyet* creó además una línea telefónica gratuita disponible las 24 horas del día para las víctimas de violencia doméstica. La campaña de *Hürriyet* dio pie a una estrecha colaboración con las comunidades locales a través de las autoridades locales, los líderes de opinión (incluidos los imanes) y las ONG de ayuda a las mujeres. La campaña se convirtió posteriormente en una campaña de ámbito internacional a través de otros medios (como CNN Turquía) pertenecientes al mismo grupo.<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> La ley nacional turca de radiodifusión prohíbe los contenidos que impliquen discriminación sexual y prohíbe asimismo «los malos tratos por razón de género» y «la incitación a la violencia contra la mujer». Las disposiciones legales de este tipo pueden permitir a las organizaciones cívicas luchar contra películas o anuncios en los que parecen justificarse los malos tratos contra las mujeres o los que se resaltan los estereotipos masculinos de comportamiento violento.

### **3.2.4.2. Educación**

Una medida preventiva importante consiste en educar sobre el carácter, las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer, así como sobre los derechos humanos de las mujeres y la eliminación de los estereotipos sexistas. La educación debe ser integral e incluirse en la programación educativa formal y no formal de niños y adolescentes desde edades tempranas.

#### *Labor preventiva con niños y adolescentes*

##### *– Educación no formal*

Los grupos juveniles de voluntariado, las pandillas de amigos y otras formas de educación extracurricular ofrecen buenas oportunidades para influir en el comportamiento de los adolescentes. Debe animarse a las asociaciones culturales y deportivas a sensibilizar sobre la violencia contra la mujer y combatir los estereotipos sexistas. La labor preventiva suele realizarse de forma poco sistemática y muchos proyectos son proyectos piloto, por lo que raramente se amplían e incorporan a planes nacionales que lleguen a todos los jóvenes del país.

##### *– Educación formal*

El sistema de educación formal en colegios, institutos y universidades puede cumplir una función importante en la sensibilización sobre la violencia

contra la mujer y la lucha y eliminación de los estereotipos sexistas. Para que tengan éxito, los programas educativos deben ser integrales, incluir formación sensible respecto al género para todo el personal educativo, carecer de todo material que transmita estereotipos sexistas e incluir imágenes positivas de la mujer.<sup>212</sup>

Es más fácil evitar el recurso a la violencia si los patrones intergeneracionales y culturales de comportamiento violento se rompen en las primeras etapas de la vida. Debe educarse a los niños y niñas durante toda su escolarización y desde una temprana edad para que conozcan sus derechos y la importancia de respetar los derechos de las demás personas. En esa educación debe incluirse que la violencia contra la mujer es inadmisibles. Deben reconocerse las diferencias entre sexos, pero deben combatirse los estereotipos sexistas.<sup>213</sup>

Unicef Croacia ha iniciado un programa educativo integral a nivel nacional titulado *Escuelas seguras y capacitadoras*, en el marco del cual se ha lanzado una importante campaña nacional bajo el lema *No más violencia entre niños*. El propósito de la campaña es proporcionar un entorno seguro para todos los niños y niñas de colegios e institutos. La violencia escolar es un obstáculo para la salud y la educación de las nuevas generaciones. La campaña de Unicef se ha introducido ya en más de 400 colegios de Croacia.<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> Véase [www.unicef.hr/show.jsp](http://www.unicef.hr/show.jsp).

27 Estados miembros del Consejo de Europa han introducido programas en colegios e institutos públicos para educar a niños y niñas sobre la violencia contra la mujer. Sin embargo, muchos programas educativos son proyectos piloto que no están integrados en la programación educativa o no se dirigen a todos los grupos de edad. Para ser eficaces, los programas edu-

---

<sup>212</sup> Véase nota 203, párrs. 284 y 353.

<sup>213</sup> Los párrafos 15 y 16 del anexo de la *Recomendación Rec (2002) 5* hacen un llamamiento a los Estados miembros a «garantizar que tanto niños como niñas reciban una educación básica que evite los patrones sociales y culturales, los prejuicios y los roles estereotipados de cada sexo e incluya formación que permita el desarrollo de la personalidad, con especial atención a los adolescentes en riesgo de fracaso escolar; a formar a todos los docentes para que integren el concepto de la igualdad de género en sus enseñanzas» e «incluir información específica en la programación educativa sobre los derechos de los niños, los teléfonos de ayuda, las instituciones a las que pueden pedir ayuda y las personas a las que pueden acudir con total confianza».

cativos deben formar parte de la programación educativa de todos los colegios e institutos: de igual modo que las asignaturas principales se enseñan en todo el país, la prevención de la violencia debería enseñarse a todos los niños y adolescentes.

España ha elaborado una gran cantidad de material informativo sobre el tema para los colegios y ha aprobado una ley para garantizar que la programación educativa incluye material sobre igualdad y resolución pacífica de conflictos.<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> Artículo 4 de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, España.

Los adolescentes deberían ser el principal grupo objetivo de los programas educativos centrados en la formación de relaciones íntimas positivas, para que tomen conciencia de que el maltrato psicológico, físico o sexual es inadmisibles en las relaciones personales o íntimas. Los resultados de los programas educativos dirigidos a los adolescentes muestran que, una vez conocen lo que es el comportamiento abusivo, los adolescentes suelen reconocer con mayor facilidad la violencia en sus relaciones pasadas y actuales y en su entorno más inmediato.

### **3.2.4.3. Formación profesional y formación continua**

Es fundamental que todos los profesionales susceptibles de encontrar casos de violencia contra la mujer reciban una formación básica sobre el fenómeno, sus causas y consecuencias durante su formación profesional para garantizar que la legislación y las políticas sobre la violencia contra la mujer se apliquen de forma eficaz.<sup>214</sup> Dicha formación debe formar parte obligatoriamente del programa de estudios<sup>215</sup> y del temario de exámenes.

La educación y formación básicas sobre violencia contra la mujer deben ir acompañadas de una formación complementaria que fomente la sensibilidad y las habilidades necesarias para responder de forma adecuada y

---

<sup>214</sup> Véase nota 203, párr. 280.

<sup>215</sup> Por ejemplo, Dinamarca ha incluido el tema de la violencia contra la mujer como una parte obligatoria del programa de formación de médicos, autoridades y responsables del sistema público de salud, psicólogos, enfermeros, policías y médicos especializados en ginecología y medicina general.



eficaz una vez en el puesto de trabajo. Debe garantizarse la formación continua de los médicos a lo largo de sus carreras.<sup>216</sup> Dicha formación debe incluir todas las formas de violencia sobre las mujeres y enseñar las competencias necesarias para prestar apoyo a las víctimas y tratar a los agresores. Además, los formadores deben ser expertos, incluidos expertos de ONG de ayuda a las mujeres que cuenten con una larga experiencia en este ámbito.

La formación especializada debería hacer algo más que sensibilizar a los profesionales sobre la violencia contra la mujer: debe dotar a los profesionales con los instrumentos adecuados para identificar los casos de violencia y gestionarlos, evaluar el riesgo que implican, tomar medidas preventivas y prestar el apoyo adecuado a las mujeres que la sufren. Los profesionales deben recibir también formación sobre habilidades de trabajo interinstitucional que les permitan trabajar en colaboración con profesionales procedentes de otras disciplinas.<sup>217</sup>

- En la mayoría de los países resulta difícil convencer a los jueces para que acepten formación especializada por parte de profesionales de otros ámbitos. El Reino Unido ha encontrado una forma de formar a los jueces encargados de casos de violencia doméstica invitando a los magistrados a solicitar la categoría de «juez especializado en violencia doméstica», para lo cual es condición indispensable que asistan voluntariamente a un curso de formación.<sup>a</sup>
- En España, la creación de tribunales especializados también ha supuesto una oportunidad para formar a jueces y fiscales en la problemática de la violencia de género y las implicaciones de la nueva ley.<sup>b</sup>

---

<sup>a</sup> Véase el paquete de material formativo para magistrados del Judicial Studies Board Domestic Violence - *An Ordinary Crime?*, 2003.

<sup>b</sup> Véase nota 8, pp. 22-23.

Es importante que la formación se vea respaldada y reforzada por protocolos y pautas claras que establezcan las normas que debe seguir el per-

---

<sup>216</sup> Véase nota 1, pp. 28 y 35.

<sup>217</sup> El Programa y Red Multisectorial y Multidisciplinar de Especialización Profesional para la Prevención de la Violencia APROPOS, por ejemplo, se centra en la creación de una red nacional e internacional de profesionales de la prevención y lucha contra la violencia. El proyecto pretende desarrollar un programa de especialización multisectorial y multidisciplinar para la formación profesional y continua sobre la violencia y su prevención, <http://www.edu.oulu.fi/apropos/>.

sonal en sus respectivos ámbitos de competencia.<sup>218</sup> La eficacia de estos protocolos deberá evaluarse y revisarse de forma regular con el fin de mejorarlos si fuera necesario.

Las víctimas no suelen conocer los servicios especializados a su disposición o dudan sobre si contactar con dichos servicios, por lo que aún debe hacerse mucho más para integrar de forma eficaz la perspectiva de género en el ámbito de los servicios generales. Es de vital importancia asegurarse de que el personal de los servicios generales reconoce y comprende la violencia contra la mujer, así como su función en la respuesta a las necesidades de las mujeres. Actualmente existen diferencias considerables en las actitudes del personal ante la violencia contra la mujer y en su comprensión de este fenómeno, lo que puede influir en el tipo y la calidad del apoyo proporcionado a las mujeres que buscan apoyo y asistencia.<sup>219</sup>

En respuesta a la recomendación hecha por el Consejo de Europa para que sus Estados miembros garanticen la formación eficaz de todo el personal implicado, varios países han introducido programas de formación para varias profesiones cuyos miembros pueden entrar en contacto con mujeres víctimas de violencia. Sin embargo, es posible que en los países donde se ha establecido esta medida la formación no sea ni obligatoria ni sistemática y la información al respecto suele ser imprecisa.<sup>220</sup> La existencia de formación profesional puede limitarse a eventos puntuales y no llegar a todos los profesionales oportunos ni a todas las partes del país.

En general, la formación sobre la violencia contra la mujer necesita mejorarse en la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa. La formación de la Policía se considera la más urgente. Los Estados miembros han tomado medidas para ponerle solución. 33 Estados afirman incluir la violencia contra la mujer en la formación profesional inicial de la Policía y 27 ofrecen formación adicional.<sup>221</sup> El Consejo de Europa también ha intentado solucionar la falta de preparación de la Policía en materia de violencia contra la mujer mediante la elaboración de *la Guía VIP sobre actuación policial en casos de violencia contra mujeres y niños*. La guía se concibió para sensibilizar a los agentes de Policía sobre las distintas formas de violencia contra mujeres y niños, incluida su trata. La guía forma parte del ma-

---

<sup>218</sup> Véase nota 203, párr. 298.

<sup>219</sup> Véase nota 127, p. 72.

<sup>220</sup> Véase nota 33. p. 37.

<sup>221</sup> Véase nota 33. p. 36.

terial de formación y sensibilización sobre derechos humanos elaborado en el marco del programa *Policía y Derechos Humanos 1997-2000* del Consejo de Europa.<sup>222</sup>

Aunque la formación profesional inicial de la Policía es la forma más habitual, seguida inmediatamente de la formación profesional inicial de los trabajadores sociales, aproximadamente la mitad de los Estados miembros del Consejo de Europa proporcionan formación profesional inicial a jueces y abogados sobre la violencia doméstica u otras formas de violencia contra la mujer.<sup>223</sup> Sólo en un tercio de los Estados miembros del Consejo de Europa reciben formación profesional inicial otros profesionales que pueden entrar en contacto, ya sea de forma consciente o inconsciente, con casos de violencia contra la mujer: médicas/os, psicólogas/os, enfermeras/os, matronas/es, profesoras/os, maestras/os y profesionales de los medios de comunicación.<sup>224</sup>

En Irlanda, la formación del personal sanitario es proporcionada por Women's Aid, una organización política y de información feminista que ha desarrollado un programa especial de formación para personal hospitalario.<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> Observatory of the European Policy Action Centre on Violence against Women (2001): *Towards a common European framework to monitor progress in combating violence against women*, European Women's Lobby ([www.womenlobby.org](http://www.womenlobby.org)).

Los Estados miembros que han introducido recientemente las órdenes de protección para los casos de violencia doméstica reconocen la necesidad de proporcionar una formación exhaustiva a los agentes de Policía en activo y a los futuros agentes sobre sus poderes y su deber de desalojar a los agresores. Sin embargo, las cifras de la formación continua suelen ser inferiores incluso a las de la formación profesional inicial, lo que indica que los cambios legislativos no se traducen inmediatamente en instrucciones específicas para los actores que han recibido nuevas competencias.

---

<sup>222</sup> *Vision, Innovation and professionalism in policing violence against women and children*, Guía VIP, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2001.

<sup>223</sup> Véase nota 33, figura 5, p. 37.

<sup>224</sup> *Ibíd.*

#### **3.2.4.4. Marco de seguimiento del Consejo de Europa para la Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia: resultados y evaluaciones respecto a la sensibilización, la educación y la formación**

Cada vez más países reconocen la importancia de la sensibilización, la educación y la formación para cambiar las actitudes hacia la violencia contra la mujer. En concreto, la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica* dio pie a numerosas iniciativas importantes de sensibilización en toda Europa. Como consecuencia, el grado de sensibilización entre la opinión pública va aumentando y muchos Estados miembros han introducido la formación de los profesionales con el fin de actuar de forma más eficaz ante este problema. Los programas de formación de diversas profesiones, como la Policía y los profesionales de la Judicatura, el sistema sanitario y los medios de comunicación, incluyen ahora algún tipo de formación sobre la violencia contra la mujer, aunque no en todos los Estados miembros del Consejo de Europa.<sup>225</sup>

Los resultados de las dos rondas de seguimiento de las actividades de sensibilización de los Estados miembros, así como los resultados de la campaña, muestran un fuerte aumento de la formación sobre la violencia contra la mujer dirigida a diversos profesionales, principalmente agentes de Policía, pero también trabajadores sociales. En comparación con la primera ronda de seguimiento, un número ligeramente inferior de Estados miembros proporciona formación específica sobre la violencia contra la mujer durante la formación profesional inicial, exceptuando a enfermeros y matrones. Por el contrario, hay más Estados miembros que incluyen módulos sobre la violencia contra la mujer en los programas de formación continua, lo que sugiere un cambio de enfoque. Esto parece deberse a los esfuerzos porque sea personal con experiencia quien aplique los protocolos, procedimientos y prácticas. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la formación profesional inicial es fundamental para provocar un cambio continuado en la actuación de los profesionales.

Casi la mitad de todos los Estados miembros declara proporcionar formación sobre la violencia contra la mujer a los profesionales del ámbito jurí-

---

<sup>225</sup> Se toman en cuenta las siguientes profesiones en el marco de seguimiento de la formación profesional inicial y la formación continua: policía, abogadas/os, jueces, trabajadores sociales, médicas/os, psicólogas/os y terapeutas, enfermeras/os y matronas/es, profesoras/es de preescolar, colegios e institutos, y profesionales de los medios de comunicación.

dico, de la enseñanza y de los medios de comunicación. Aunque esto supone un claro avance, el análisis detallado de las cifras revela que las iniciativas de formación no siempre llegan a todos los empleados de estos ámbitos. La formación suele proporcionarse como formación profesional inicial o como formación continua, pero raramente como ambas.<sup>226</sup> Para garantizar que todos los profesionales reciben formación independientemente de su antigüedad es necesaria una combinación de ambos tipos de formación.

Los avances en la sensibilización de los medios de comunicación siguen siendo lentos y apenas unos pocos países han adoptado un código de conducta para los profesionales del sector. De hecho, el número descendió entre la primera y la segunda ronda de seguimiento. Esta caída puede explicarse sin embargo por el endurecimiento de los criterios de los códigos de conducta. Se detecta un avance más determinado en los esfuerzos por crear un organismo que sirva como observatorio de los medios de comunicación, ya que cada vez más Estados miembros cuentan con uno. Sin embargo, los números siguen siendo bajos en general: sólo la cuarta parte de los Estados miembros del Consejo de Europa.<sup>227</sup>

### **3.2.5. Conclusión y evaluación del marco de seguimiento empleado para controlar la implementación de la *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia del Consejo de Europa***

Los Estados miembros del Consejo de Europa han tomado muy diversas medidas en diversos ámbitos para prevenir y combatir la violencia contra la mujer. En los últimos años se ha producido un avance significativo en cuanto a leyes y políticas, lo que refleja un cambio de actitud y demuestra que la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa consideran la violencia contra la mujer como un problema de interés público que merece una respuesta eficaz por parte de los poderes públicos. Sin embargo, el grado en que este reconocimiento se traduce en medidas de protección eficaces, legislación y aplicación de la misma, servicios de apoyo a las mujeres y formación de los profesionales implicados varía considerablemente y, en muchos Estados miembros, resulta insuficiente.

---

<sup>226</sup> Véase nota 8. p. 21.

<sup>227</sup> Véase nota 8. p. 20.

La legislación nacional se ha mejorado en muchos Estados miembros. La mayoría de ellos han introducido medidas jurídicas que permiten a las autoridades públicas actuar contra la violencia doméstica. Algunos han reconocido además el acoso, los matrimonios forzados y la mutilación genital femenina como formas de violencia que tienen que atajarse a través de medidas jurídicas específicas. Sin embargo, un gran número de los Estados miembros del Consejo de Europa no tratan todas las formas de violencia contra la mujer como delito y en dos de ellos sigue existiendo la exención relativa a las violaciones dentro del matrimonio. Un tercio de los Estados miembros del Consejo de Europa no ofrecen órdenes de protección contra parejas o ex parejas maltratadoras. Como puede verse en el apartado 3.2.1, la eficacia de las medidas jurídicas para combatir la violencia contra la mujer suele depender de detalles legislativos que, en la práctica, impiden la aplicación efectiva de una determinada disposición. Además, la legislación existente no siempre se aplica adecuadamente, por lo que aún pueden mejorarse muchas cosas.

La aplicación y ejecución de las medidas jurídicas disponibles sigue siendo difícil de controlar porque los Estados miembros no siempre recopilan datos sobre el porcentaje de casos de violencia contra la mujer de los que tienen constancia o de su resultado (inicio de acciones penales, condena o desistimiento). Parece que aún queda mucho por hacer para mejorar los índices de denuncias y condenas de todas las formas de violencia contra la mujer.

La mejor forma de lograrlo podría ser aumentar la disponibilidad y la calidad de los servicios a las víctimas de la violencia de género. Si bien se han iniciado muchos proyectos piloto interesantes y programas aislados para mejorar el servicio prestado a las mujeres y responder mejor a sus necesidades, siguen existiendo fallos importantes en la prestación de estos servicios en prácticamente todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Sólo algunos Estados miembros ofrecen un número suficiente de plazas en los centros de acogida para víctimas de violencia doméstica y la mitad afirman proporcionar centros de acogida con una distribución geográfica adecuada. Esto significa que, en la mayoría de los Estados miembros, la demanda de plazas en centros de acogida supera con creces a la oferta. Los servicios para las víctimas de agresión sexual y violación son mucho menos frecuentes, lo que suscita dudas sobre el nivel de apoyo que pueden recibir las mujeres. La carga de estos servicios recae en su mayor parte en ONG de ayuda a las mujeres que cuentan con recursos insuficientes. Esto es posible en gran medida gracias al elevado compromiso personal de sus miembros, pero su impor-

tante función de apoyo a las mujeres víctimas de violencia no suele verse reconocida. La voluntad política de los Gobiernos para introducir partidas presupuestarias nacionales o regionales que aseguraran la financiación de estos servicios permitiría garantizar la prestación continuada de servicios de calidad.

*La Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, parece haber dado pie a un esfuerzo añadido entre algunos Estados miembros por sensibilizar sobre la violencia contra la mujer. Tanto Estados miembros como ONG han llevado a cabo numerosas iniciativas de sensibilización de la población a distintos niveles. La formación de los profesionales parece estar produciéndose de forma más sistemática en algunos Estados miembros, aunque la mayoría se centran en la formación a fondo de los agentes de Policía a expensas de otros profesionales importantes como médicas/os, enfermeras/os, matronas/es, jueces, abogadas/os y trabajadores sociales. Aunque se trata de un elemento importante en la prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres, la sensibilización constituye tan sólo una de las diversas medidas importantes que deben tomarse para garantizar una estrategia integral. Por tanto, las actividades de sensibilización deben ir acompañadas de esfuerzos por cambiar la ley y aplicar la legislación adecuada, ofrecer servicios de apoyo y protección y formar a todos los profesionales implicados.

Han mejorado los esfuerzos por recoger datos sobre las distintas formas de violencia contra la mujer, pero aún no se ha alcanzado un nivel satisfactorio. La mayoría de los Estados miembros no recopila de forma sistemática la información sobre las víctimas de la violencia contra la mujer que se obtiene fácilmente en los distintos registros administrativos (servicios sanitarios, Judicatura, Servicios Sociales, etc.). Los datos que se recopilan con mayor frecuencia son los disponibles en las estadísticas policiales, pero reflejan una mínima parte de los casos de violencia contra la mujer. Los Estados miembros parecen estar evaluando ya la prevalencia de la violencia contra la mujer a través de encuestas nacionales específicas, pero es difícil comparar la información obtenida en los distintos países debido a las diferencias metodológicas.

Los resultados de dos rondas de seguimiento de la aplicación de la *Recomendación Rec (2002) 5* muestran que la mayoría de los Estados miembros han adoptado la recomendación como instrumento de referencia para una estrategia integral o bien para numerosas medidas individuales destinadas a combatir la violencia contra la mujer. La información recopilada de este

modo permite en cierta medida evaluar los avances logrados en distintos momentos en los esfuerzos nacionales por prevenir y combatir la violencia contra la mujer, pero no determinar la calidad y la eficacia de dichas medidas. Tampoco proporciona información sobre la aplicación y el seguimiento de las nuevas medidas tomadas a nivel nacional. La introducción de planes nacionales de acción y de cambios en la legislación para combatir la violencia contra la mujer suele ser insuficiente si no se ejecutan de forma efectiva dichas medidas y se hace un seguimiento de sus resultados. Existe una necesidad acuciante de estadísticas rutinarias que puedan recopilarse y compararse para medir los avances conseguidos. Actualmente, ningún Estado miembro dispone de datos de ámbito nacional sobre el número de casos de violencia doméstica denunciados a la Policía ni un proceso sistemático que permita hacer su seguimiento (derivación a otros servicios o acciones judiciales). Para ello sería recomendable modificar el sistema de seguimiento de modo que permita trabajar con datos sistematizados y comparables, con el fin de obtener una base de referencia con la que medir la eficacia de las reformas legales destinadas a combatir la violencia contra la mujer. Otro problema inherente a este tipo de seguimiento voluntario es la participación. Aunque 40 Estados miembros han participado en ambas rondas mediante el envío de información en el formato solicitado, esto sólo fue posible tras numerosas ampliaciones del plazo original y llamamientos repetidos a los Estados miembros. La eficacia de un estudio de seguimiento de este tipo mejoraría considerablemente si los Estados miembros tuvieran la obligación jurídica de informar sobre sus avances en la prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres. En el caso de que el Consejo de Europa decidiera preparar un instrumento jurídicamente vinculante para prevenir y combatir la violencia contra la mujer, dicho instrumento debería estar dotado de un mecanismo de seguimiento sólido e igualmente vinculante que exigiera informar de forma precisa y puntual.





# 4 EL PAPEL DE LOS HOMBRES EN EL CONTEXTO DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

## 4.1. TRABAJO CON HOMBRES PARA PREVENIR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Los hombres tienen el deber de participar de forma activa en la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer. La violencia cometida por los hombres sobre las mujeres ha sido reconocida como una violación de los derechos humanos, por lo que es responsabilidad de todos combatirla y prevenirla. El reconocimiento de la violencia contra la mujer como un grave problema estructural y social causado por las desigualdades de poder entre mujeres y hombres implica la necesidad de que los hombres participen de forma activa en todas las acciones destinadas a combatir la violencia contra la mujer. Además, al suponer la gran mayoría de los agresores, los hombres tienen una responsabilidad especial en la eliminación de la violencia contra la mujer.

Para combatir la violencia contra la mujer de forma eficaz, es importante implicar a todos los hombres en las iniciativas por cambiar la cultura y el entorno que permiten a los hombres recurrir a la violencia. Los hombres deben promover la igualdad y poner en tela de juicio los estereotipos sexistas predominantes y las normas culturales discriminatorias para poder prevenir la violencia contra la mujer y sus nocivos efectos en la sociedad. Manifestándose en contra de la violencia, implicando a otros hombres y animándoles a manifestarse contra ella en público y en privado, los hombres pueden cumplir una función imprescindible. Los hombres tienen asimismo el deber de actuar como modelos de comportamiento. La participación activa de los hombres como padres y cuidadores es fundamental para cambiar las actitudes de niños y jóvenes.

El Consejo de Europa ha realizado una vasta labor sobre el papel de los hombres en el contexto de la violencia doméstica contra las mujeres, centrándose principalmente en los hombres como agresores, pero tratando también los papeles de los hombres como víctimas y agentes activos del cambio para prevenir y combatir la violencia contra la mujer. La *Recomendación Rec (2002) 5* y el Programa de la *Campaña del Consejo de Europa para*

*Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, hacen hincapié en la participación activa de los hombres para vencer la violencia contra la mujer.<sup>228</sup> Las Naciones Unidas han reconocido asimismo el importante papel de niños y hombres para lograr la igualdad de género y ha exhortado a sus organismos a animar a hombres y niños a participar de forma activa en la prevención y eliminación de la violencia de género y de los estereotipos sexistas.<sup>229</sup>

A lo largo de la última década ha ido aumentando la atención prestada a los programas enfocados hacia las actitudes y normas sexistas. Los ejemplos más prometedores de dichos programas animan a niños y hombres de distintos contextos sociales a manifestarse contra la violencia sobre las mujeres.

La *White Ribbon Campaign* anima a niños y hombres a comprometerse personalmente a no cometer, tolerar ni permanecer callados ante un acto de violencia cometido contra una mujer, como signo de lo cual llevan un lazo blanco el 25 de noviembre, *Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*. La campaña incluye actos en distintos contextos sociales (colegios, lugares de trabajo y asociaciones deportivas) y anima a hombres y niños a participar en la prevención y sensibilización sobre la violencia contra la mujer.<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> Véase <http://www.whiteribboncampaign.co.uk/>.

Los programas educativos dirigidos a hombres y niños son un elemento fundamental de la lucha contra las normas masculinas y de la promoción del comportamiento no violento entre los hombres. Dirigirse a los jóvenes permite crear definiciones alternativas de lo que es la masculinidad y reducir la violencia de género, ya que los hombres jóvenes están más dispuestos a adoptar formas alternativas de comportamiento en sus relaciones. Además, al llegar los programas a los jóvenes durante su adolescencia, pueden aún

---

<sup>228</sup> Véanse asimismo los siguientes seminarios organizados por el Consejo de Europa: *Los hombres y la violencia contra la mujer*, Estrasburgo, 7-8 de octubre de 1999; *Medidas para tratar a los autores de violencia doméstica*, Estrasburgo, 25-26 de junio de 2003; *Tratamiento terapéutico de autores de violencia en el ámbito doméstico*, Estrasburgo, 18-19 de noviembre de 2004 [EG-SEM-MV (2004) Proceedings], y *Violencia en el ámbito doméstico: el lugar y el papel de los hombres*, Estrasburgo, 6-7 de diciembre de 2005, [EG-SEM-MV (2005) Proceedings].

<sup>229</sup> La Comisión de las Naciones Unidas sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer se centró en 2004 en *El papel de hombres y niños en la consecución de la igualdad de género*.

remodelarse las identidades de género, en plena formación en ese momento.<sup>230</sup>

*Stay in Love* es un programa público conjunto desarrollado en los Países Bajos para jóvenes de entre 16 y 20 años con el fin de sensibilizarlos sobre el comportamiento violento y abusivo en las relaciones de pareja. Estos programas se llevan a cabo en distintos contextos, como colegios, clubes deportivos y asociaciones juveniles. Como parte de esta iniciativa se ha desarrollado material educativo y de formación, que incluye un cuestionario sobre relaciones destinado a los jóvenes y manuales para los profesores, así como talleres de teatro.<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Véase <http://www.stayinlove.nl>.

Aunque existen algunos ejemplos de iniciativas en los que se hace partícipes a los hombres en la prevención de la lucha contra las mujeres, siguen siendo escasos los datos y estudios disponibles sobre estrategias eficaces para conseguir su implicación. El intercambio de información y la divulgación de modelos de buenas prácticas sobre el compromiso de los hombres con la prevención de la violencia es por tanto un aspecto al que habrá que prestar atención en el futuro.

## 4.2. HACIA EL CAMBIO: PROGRAMAS PARA AGRESORES

La *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia* insta a los Estados miembros a crear programas que permitan a los agresores adoptar un comportamiento no violento, ayudándoles para ello a ser conscientes de sus actos y a reconocer su responsabilidad. Según la última ronda de seguimiento sobre la implementación de la *Recomendación Rec (2002) 5* del Consejo de Europa, 22 de 40 Estados miembros afirman ofrecer programas diseñados específicamente para hombres que han cometido actos de violencia contra mujeres. El número de programas existentes en cada Estado varía entre uno y 64. Irlanda, el Reino Unido y Noruega son los países con mayor experiencia en este ámbito, ya que cuentan con

---

<sup>230</sup> *Exploring Dimensions of Masculinity and Violence*, Iniciativa para Prevenir la Violencia de Género en los Balcanes Occidentales, informe publicado por CARE y el Centro Internacional para la Investigación sobre la Mujer (ICRW), 2007.

programas para agresores desde hace más de 15 años.<sup>231</sup> Los programas en los que se trabaja con los agresores no están, por tanto, generalizados y, cuando existen, es en un número reducido.<sup>232</sup> La eficacia de los programas no suele evaluarse y no existen normas de calidad.

Han surgido voces alertando sobre las expectativas puestas en los programas para agresores, al considerarse en ocasiones como soluciones inmediatas al prevenir la violencia mediante el cambio del comportamiento de los hombres. No obstante, la experiencia demuestra que centrarse en los agresores no mejora automáticamente la seguridad de la víctima. Las organizaciones de ayuda a las mujeres han señalado en repetidas ocasiones que deben considerarse prioritarias las necesidades de las mujeres y los niños y la asignación de recursos para las víctimas. Por importantes que sean los programas para agresores, nunca deberían anteponerse a la prestación de servicios a las mujeres y los niños.<sup>233</sup>

Los estudios sobre programas para agresores destacan la necesidad de continuar analizando el éxito de los programas y sus implicaciones para la seguridad de las víctimas. La mayoría de los agresores que participaron en programas de este tipo consiguió dejar de cometer actos violentos durante un periodo de tiempo largo, pero una quinta parte volvió a agredir a su pareja. Este grupo de hombres suele ser el causante de las agresiones más violentas, que en ocasiones provocan la muerte de su pareja. Es por tanto de vital importancia identificar en las primeras fases qué agresores pueden ser los más violentos hacia sus parejas.<sup>234</sup> La experiencia demuestra también que la mayoría de los hombres participan en los programas para agresores por orden de un tribunal. Los bajos niveles de motivación indican que son raros los casos en los que los hombres acuden voluntariamente, normalmente como consecuencia de la insistencia de la víctima y del contacto con los Servicios Sociales, la Policía, el servicio de libertad condicional o los servicios de ayuda a las mujeres.

---

<sup>231</sup> Véase nota 1, p. 17, y nota 28, pp. 72.73.

<sup>232</sup> Véase nota 8. p. 21.

<sup>233</sup> Women's Aid Federation of England, Response to the 2002 Criminal Justice White Paper *Justice for all*, <http://www.womensaid.org.uk>.

<sup>234</sup> S. Beckman, *Intervention programmes: evaluation and future challenges*, documento presentado en el *Seminario Regional del Consejo de Europa sobre la Participación Activa de los Hombres en la Lucha contra la Violencia Doméstica*, Zagreb (Croacia), 9-10 de mayo de 2007.

A pesar de las dificultades en este ámbito, los estudios realizados en Estados Unidos y el Reino Unido sobre los modelos de trabajo en grupo para agresores demuestra que los programas para agresores pueden ayudar a prevenir más agresiones contra las mujeres si los programas se diseñan e implementan de forma coordinada.<sup>235</sup>

Los programas para agresores pueden completar también la respuesta penal, no como alternativa a las sanciones sino como medida adicional de prevención, como se indica en la *Recomendación Rec (2002) 5*. En algunos países, la introducción de programas para agresores ha dado pie a una estrecha colaboración entre la Policía, el servicio de libertad condicional y los servicios de ayuda a las mujeres, lo que ha permitido realizar un seguimiento riguroso de la asistencia del agresor e informar a los servicios de ayuda a las mujeres y a las víctimas sobre los avances del agresor, su falta de asistencia o el riesgo de reincidencia. Sin embargo, en Europa, donde los índices de prevalencia de la violencia contra la mujer son elevados y los de condena, bajos, el número de hombres condenados por los tribunales a participar en programas para agresores sigue siendo mínimo. Siguen existiendo por tanto pocos programas a los que puedan asistir los agresores por orden judicial y son escasos sus efectos en el cambio del comportamiento de los hombres y la protección de las víctimas.

Existe un amplio consenso entre los expertos pertenecientes a organizaciones que dirigen programas para agresores y servicios para las mujeres en que la seguridad de las mujeres y los niños debe ser siempre el objetivo principal del trabajo con los agresores. Los programas para agresores no deben organizarse de forma aislada, sino que deben gestionarse en estrecha colaboración con servicios especializados de ayuda a las mujeres que cuentan con programas de apoyo a las víctimas y ofrezcan un apoyo proactivo a las parejas o ex parejas de quienes participan en el programa. La terapia de pareja, el control de la ira, la mediación y la justicia reparadora no son medidas adecuadas para el comportamiento agresivo de los hombres hacia las mujeres.<sup>236</sup>

Según diversos estudios, los resultados de los programas para agresores dependen en gran medida de lo bien que trabajen juntos la Policía, los

---

<sup>235</sup> Véanse por ejemplo el modelo DULUTH y el programa CHANGE.

<sup>236</sup> E.W. Véase Gondolf, *Batterer Intervention Systems: Issues, outcomes and recommendations*, Sage, Londres, 2002.

servicios de ayuda a las mujeres, los tribunales y los demás servicios implicados. Para que los programas para agresores contribuyan eficazmente a proteger a las víctimas y prevenir su revictimización, los responsables de estos programas deben participar activamente en la labor interinstitucional y formar parte de la «cadena de intervención».<sup>237</sup>

- En el Reino Unido, la asociación Respect, que agrupa a programas para autores de violencia doméstica y servicios de apoyo relacionados, ha desarrollado unas normas de acreditación (Respect Accreditation Standard) para los programas de prevención de la violencia doméstica (Domestic Violence Prevention Programmes, DVPP) y los servicios integrales de apoyo (Integrated Support Services, ISS) que trabajan con agresores.<sup>a</sup>
- El proyecto europeo DAPHNE titulado *Trabajo con los Autores de la Violencia Doméstica en Europa (WWP)* elaboró una serie de normas para los programas con agresores tras consultar a expertos europeos del ámbito de los servicios de ayuda a las mujeres y los programas para agresores.<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Véase <http://www.respect.uk.net/>.

<sup>b</sup> Véase <http://www.work-with-perpetrators.eu/>.

### **4.3. LA VIOLENCIA CONTRA LOS HOMBRES Y EL PAPEL DE LOS HOMBRES EN LA LUCHA CONTRA LA CULTURA DE LA VIOLENCIA**

Durante décadas, las mujeres han ido sensibilizando a la opinión pública sobre la violencia de género en la sociedad y estudiando la prevalencia, el contexto y las causas últimas del fenómeno. Como resultado, actualmente se reconoce la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos y un grave problema estructural y social en las sociedades de todo el mundo.

Los conocimientos adquiridos por las investigadoras y los movimientos de ayuda a las mujeres, así como su labor a la hora de poner en evidencia la dinámica del poder entre hombres y mujeres que sustenta la violencia con-

---

<sup>237</sup> Véanse las normas de acreditación desarrolladas por RESPECT, [www.respect.uk.net](http://www.respect.uk.net).

tra estas últimas, han alimentado el interés sobre el contexto en el que se produce la violencia y el modo en que esta afecta a los hombres en la sociedad. La violencia contra la mujer se ha definido como la violencia por razón de género enraizada en un contexto social e histórico más amplio. Este análisis no es trasladable a la violencia cometida contra los hombres. Al contrario de lo que ocurre con la violencia cometida contra las mujeres, la violencia contra los hombres no es «una manifestación de las históricas desigualdades de poder entre mujeres y hombres», no ha dado lugar al dominio ni a la discriminación de los hombres por parte de las mujeres ni impide a los hombres desarrollarse plenamente y disfrutar de sus derechos fundamentales.<sup>238</sup>

Aunque es indudable que hay hombres que sufren violencia a manos de mujeres, no se han realizado muchos estudios sobre la magnitud de la violencia doméstica sufrida por los hombres y el efecto que tiene en sus vidas, ya que los estudios de prevalencia de la violencia doméstica suelen considerar a las mujeres como víctimas.<sup>239</sup> Los pocos estudios que analizan específicamente la prevalencia de la violencia contra los hombres muestran que, aunque los hombres también sufren violencia doméstica, la sufren en un grado mucho menor y los actos de violencia cometidos contra ellos son mucho menos graves. Además, es raro que los hombres sufran en sus relaciones distintas formas de violencia, discriminación y dependencia que les dificulten o impidan abandonar a la pareja violenta.

Mientras que la violencia contra la mujer suele ser cometida por hombres, lo que la convierte en violencia de género, la violencia contra los hombres suele ser cometida por un hombre del entorno familiar. Los estudios sobre violencia sexual cometida contra hombres en el ámbito privado indican que, en muchos casos, son los padres o padrastros los autores de las violaciones a los chicos.<sup>240</sup>

De igual modo, en lo que respecta a la violencia contra los hombres cometida en ámbitos públicos (trabajo, colegio, Ejército...), los datos empíricos

---

<sup>238</sup> Véase la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, Naciones Unidas, 1995.

<sup>239</sup> H.-J. Lenz y R. Puchert, *Violence within the family - men as victims*, discurso de apertura de la Conferencia del Consejo de Europa *Violencia en el ámbito doméstico: el lugar y el papel de los hombres*, Estrasburgo, 6-7 de diciembre de 2005, p. 17.

<sup>240</sup> R. Puchert y L. Jungritz, «Violence against Men. The Hidden Side of Patriarchy?», en: *Men and Gender Equality - Towards Progressive Policies* (eds. J. Varanka, A. Närhinen, y R. Siukola), informe de conferencia, Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales, Helsinki (Finlandia), 2006, p.146.



demuestran que gran parte de la violencia sufrida por los hombres es cometida por otros hombres: los hombres suponen la mayoría de los agresores, pero también de las víctimas.<sup>241</sup> En consecuencia, la violencia sufrida por los hombres puede en gran medida considerarse un «problema entre hombres» más que violencia de género.

Con demasiada frecuencia, la violencia y el comportamiento violento se consideran un elemento fundamental de la cultura masculina y el dominio masculino, por lo que se estimulan en la cultura popular y los medios de comunicación. Entre los jóvenes y adolescentes, las manifestaciones de violencia cumplen una importante función en las luchas de poder y en la rivalidad.<sup>242</sup> La socialización masculina incluye la violencia desde muy temprana edad. Los estudios sobre las prácticas empleadas en la educación de niños y niñas indican que la violencia es vista como un medio más aceptable de expresar las emociones, e incluso el afecto, en los niños que en las niñas.

Los hombres no sólo desempeñan un papel importante en la prevención de la violencia contra la mujer: también son una parte fundamental de la lucha contra la violencia sobre los hombres y la cultura de la violencia en general. Los hombres deben participar de forma activa en la erradicación de los estereotipos sobre la masculinidad y la invulnerabilidad masculina existentes en la sociedad, así como en la promoción de comportamientos no violentos entre los hombres.

---

<sup>241</sup> *Ibíd.*, pp. 146-148.

<sup>242</sup> *Ibíd.*, p. 148.

# 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## 5.1. INTRODUCCIÓN

El capítulo II.4 del Plan de Acción adoptado en la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa, celebrada en Varsovia los días 16 y 17 de mayo de 2005, dice lo siguiente:

«El Consejo de Europa adoptará medidas para combatir la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica. Creará un grupo de trabajo para evaluar los avances a nivel nacional y establecerá instrumentos para cuantificar la evolución a nivel paneuropeo con el fin de redactar propuestas de acción. Se preparará y llevará a cabo una campaña paneuropea para combatir la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, en estrecha colaboración con otros actores europeos y nacionales, incluidas las ONG.»

Del Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica, definido por el Comité de Ministros en el marco del seguimiento del plan de acción adoptado durante la Tercera Cumbre del Consejo de Europa, se espera, entre otros resultados, que evalúe la eficacia de las medidas de prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres adoptadas a nivel nacional e internacional y proponga la revisión de estas medidas o la adopción de otras nuevas.

Una de las principales funciones del grupo de trabajo consiste en elaborar propuestas de acción que el Consejo de Europa y sus Estados miembros puedan implementar en el futuro para prevenir y combatir la violencia contra la mujer.

A pesar de los claros avances logrados en la legislación, las políticas y las prácticas, la violencia contra la mujer en sus diversas formas sigue generalizada en todos los Estados miembros del Consejo de Europa. La evaluación de las medidas de prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres indica de forma clara que, por el momento, no son eficaces para acabar con esta lacra.

Las medidas para proteger a las mujeres y castigar a los agresores tienen un efecto limitado, como puede verse por el índice alarmantemente bajo

de condenas a autores de violencia contra la mujer, en especial si se compara con el de las condenas por otros delitos violentos. Los servicios para las mujeres víctimas de violencia de género siguen siendo insuficientes e irregulares; en algunos países las encargadas de proporcionar dichos servicios son ONG con recursos limitados sin ningún respaldo por parte del Estado. Con frecuencia, los planes de acción nacionales no han hecho frente a la violencia contra la mujer de forma integral y global o no se les ha dotado de los suficientes recursos económicos y de otra índole para garantizar su implantación efectiva. En los casos de «buenas prácticas» los servicios no siempre están disponibles para todas las mujeres por razones geográficas, presupuestarias, idiomáticas o de acceso, o porque sólo funcionan como proyectos piloto.

En virtud del derecho internacional, los Estados tienen la responsabilidad de actuar con la diligencia debida para prevenir actos de violencia, proteger a las mujeres de la violencia, castigar a los agresores y proporcionar vías de recurso y reparación a las mujeres que han sufrido violencia. Todas las recomendaciones del grupo de trabajo se basan en la importancia de que los Estados miembros reconozcan que la violencia contra la mujer es una violación de los derechos humanos y que esta violencia sólo puede atajarse de forma eficaz a través de un enfoque integral y holístico que cuente con respaldo político al más alto nivel para garantizar que se asignan los recursos suficientes para la actuación continuada a largo plazo.

Para reforzar y desarrollar la labor en curso del Consejo de Europa y de sus Estados miembros en materia de prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres, el Grupo de Trabajo preparó las recomendaciones que se detallan más adelante y que van dirigidas tanto al Consejo de Europa como a sus Estados miembros. De conformidad con el mandato del grupo de trabajo, estas recomendaciones se centran en la violencia contra la mujer que se produce en el ámbito familiar<sup>243</sup> y en ciertas formas de violencia contra la mujer que se producen en otros ámbitos sociales en general<sup>244</sup>, tales como la violación o la agresión sexual, pero no otras como el acoso laboral o la trata de mujeres, ya que dichas formas de violencia contra la mujer ya están

---

<sup>243</sup> Véase la definición de «violencia cometida en el ámbito familiar» que se facilita en la *Recomendación Rec (2002) 5 del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia*.

<sup>244</sup> Véase la definición de violencia que se facilita en la *Recomendación Rec (2002) 5 del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia*.

recogidas en convenios específicos del Consejo de Europa.<sup>245</sup> Entre las recomendaciones a nivel internacional se incluye la elaboración de un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante relativo a los derechos humanos para prevenir y combatir la violencia contra la mujer, el establecimiento del puesto de Relatora o Relator Especial sobre violencia contra la mujer y la creación de un observatorio del «feminicidio». Las recomendaciones a nivel nacional tienen una doble vertiente. Por un lado, reclaman un enfoque integral y los recursos suficientes para prevenir y combatir de forma eficaz la violencia contra la mujer; por el otro, reclaman que se adopten medidas concretas en estos cinco ámbitos clave: legislación, asistencia y protección de las víctimas, recogida de datos, sensibilización y el papel de los hombres.

## **5.2. RECOMENDACIONES A NIVEL INTERNACIONAL PARA PREVENIR Y COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER**

### **5.2.1. Un convenio europeo de derechos humanos para prevenir y combatir la violencia contra la mujer**

Está claro que es necesario un convenio europeo de derechos humanos para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y proteger a quienes la sufren. El Consejo de Europa tiene una oportunidad única de dirigir el proceso de preparación del primer tratado europeo sobre derechos humanos para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres. De este modo, las medidas y normas establecidas en la *Recomendación Rec (2002) 5* del Consejo de Europa sobre la protección de la mujer contra la violencia pasarían a ser jurídicamente vinculantes para todos los Estados firmantes del nuevo convenio.

Conviene destacar la ausencia de un tratado mundial y de un tratado europeo en este ámbito. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales es un instrumento internacional genérico sobre derechos civiles y políticos, pero no proporciona una protección específica a las mujeres víctimas de violencia de género. De hecho, ac-

---

<sup>245</sup> Véanse por ejemplo, la Carta Social Europea de 1961, la Carta Social Europea Revisada de 1996 y el *Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos* de 2005.

tualmente sólo cuentan con tratados en este ámbito la Organización de los Estados Americanos y la Unión Africana. La Organización de los Estados Americanos fue la primera organización internacional en adoptar, en 1994, un instrumento jurídicamente vinculante para combatir todas las formas de violencia contra la mujer,<sup>246</sup> que se encuentra vigente desde marzo de 1995.

El hecho de que sea el convenio más ratificado dentro del sistema interamericano da fe de la fuerte voluntad política por establecer normas comunes y jurídicamente vinculantes en este ámbito. La Unión Africana adoptó en 2003 el *Protocolo sobre los Derechos de la Mujer en África*,<sup>247</sup> que hace un llamamiento explícito a la protección de las mujeres contra la violencia, tanto en la vida privada como en la pública, como una forma de garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de la persona.

Uno de los principales mensajes de la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica* consiste en «instar a los Estados a demostrar su voluntad política» por acabar con la violencia contra la mujer. En este sentido, puede considerarse que el acuerdo alcanzado entre los Estados miembros del Consejo de Europa para preparar un nuevo instrumento jurídicamente vinculante relativo a los derechos humanos demostrará su sólido compromiso con la erradicación de la violencia contra la mujer, que ya demostraron al adoptar la *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia*.

Según el programa de la campaña del Consejo de Europa, «la violencia contra la mujer supone una violación de los derechos humanos, por lo que los Estados tienen la obligación de actuar con la diligencia debida para prevenir este tipo de violencia, proteger a sus víctimas, indemnizarlas y enjuiciar y castigar a los agresores». En consecuencia, hay que procurar que el futuro convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra la mujer sea un instrumento de derechos humanos que incluya derechos justiciables relacionados con la protección de los derechos de las víctimas (por ejemplo, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales).

---

<sup>246</sup> *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará*, Brasil, 1994. Véase también el apartado 3.1.5.

<sup>247</sup> *Protocolo de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África*, entrada en vigor el 25 de noviembre de 2005, 21 ratificaciones a 17 de enero de 2008. Véase también el apartado 3.1.6.

Todo instrumento jurídicamente vinculante que el Consejo de Europa adopte en el futuro para combatir la violencia contra la mujer deberá ser un tratado exhaustivo sobre derechos humanos y sus principales objetivos deberán ser la prevención de la violencia de género, la protección de las víctimas y el enjuiciamiento de los agresores.

A continuación se detallan el ámbito de aplicación del potencial convenio del Consejo de Europa, las áreas que debería abarcar y su posible mecanismo de seguimiento.

### ***Principio subyacente del futuro convenio***

Es importante reconocer el carácter sexista del fenómeno de la violencia doméstica y las causas estructurales de la violencia contra la mujer. Las mujeres padecen de forma desproporcionada muchas formas de violencia y la sufren porque son mujeres, de ahí que se la llame «violencia de género». Esta violencia de género, resultado del desequilibrio de poder entre mujeres y hombres, es una violación de los derechos humanos y supone un obstáculo para la consecución de la igualdad de género.

### ***Alcance ratione personae del futuro convenio***

Según la *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia*, referente a los distintos tipos de violencia de género que pueden sufrir las mujeres a lo largo de sus vidas, un instrumento jurídicamente vinculante sobre derechos humanos debería recoger todas las formas de violencia de género cometidas contra las mujeres a lo largo de sus vidas, por lo que debería incluir a las niñas.

Limitar su aplicación a las mujeres mayores de edad limitaría el alcance y la eficacia del instrumento, ya que algunas formas graves de violencia de género, como la mutilación genital femenina, los matrimonios forzados y los crímenes de honor afectan en muchos casos a niñas menores de 18 años. Además, las niñas menores de 18 años pueden sufrir también la violencia de sus parejas antes del matrimonio.

### ***Alcance ratione materiae del futuro convenio***

Todo instrumento internacional jurídicamente vinculante que el Consejo de Europa pueda acordar en este ámbito debería ser un instrumento relativo

a los derechos humanos y enmarcarse en el contexto más amplio de la violencia contra la mujer como violencia de género. Es por tanto fundamental ampliar el alcance del posible convenio de modo que abarque diversas formas de estos tres tipos de violencia contra la mujer: violencia física, violencia sexual y violencia psicológica.

Las formas de violencia contra la mujer recogidas en dicho instrumento englobarían por tanto formas de violencia de género como, por ejemplo, la violencia física por parte de la pareja o ex pareja, la violación, la violencia sexual, el acoso sexual, la mutilación genital femenina, los matrimonios forzados y los crímenes de honor. Por otra parte, la definición de violencia contra la mujer debería ser lo suficientemente amplia para englobar nuevas formas de violencia.

La inclusión de diversas formas de violencia contra la mujer se justifica aún más por el hecho de que estas ya aparecen en los instrumentos internacionales actuales. La *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia* incluye todas las formas de violencia de género. Otros instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes, como la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)* o el *Protocolo de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África*, también incluyen varias formas de violencia contra la mujer y no se limitan a un único tipo de violencia. En concreto, la definición de violencia contra la mujer en la que se basa el protocolo incluye todos los actos que causen un daño físico, sexual y psicológico, pero también aquéllos que causen un perjuicio económico. Esta definición va más allá de la proporcionada en la Recomendación General n.º. 19 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y en la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*.

### **Áreas que debe abarcar el futuro convenio**

La *Recomendación Rec (2002) 5 del Consejo de Europa sobre la protección de la mujer contra la violencia* propone una estrategia integral para prevenir la violencia, proteger a las víctimas y castigar a los agresores.

Todo instrumento jurídicamente vinculante relativo a los derechos humanos debería abarcar también estas tres áreas. Esto implica un enfoque integral en la prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres en el

sentido de que el futuro convenio debería incluir un completo conjunto de medidas que abarquen las tres áreas anteriormente citadas.

### ***Mecanismo de seguimiento del futuro convenio***

Según la opinión general, la eficacia de los instrumentos internacionales puede medirse por la eficacia de su mecanismo de seguimiento. Por consiguiente, el futuro convenio debería contar con un mecanismo de seguimiento eficaz e independiente. Este tipo de mecanismos de seguimiento se utilizan con frecuencia en el Consejo de Europa y están bien considerados debido a la independencia y a la imparcialidad de sus miembros, así como a la calidad de sus informes y de las conclusiones extraídas del propio proceso. El órgano de seguimiento del convenio debería constar de expertos y expertas independientes y altamente cualificados capaces de seguir la implantación de las obligaciones que en él se incluyen.

En relación con la composición y las competencias de este mecanismo de seguimiento, convendría analizar los organismos ya existentes del ámbito de los derechos humanos o mecanismos de seguimiento tales como el mecanismo de seguimiento del *Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos* (GRETA), el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW) o el Mecanismo de Seguimiento de la Implantación de la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (MESECVI).

### ***Modalidades prácticas***

Para garantizar que en el futuro convenio se trate adecuadamente esta gran variedad de temas, el grupo encargado de elaborarlo debería ser multidisciplinar e incluir expertas y expertos con distintas experiencias profesionales en violencia contra la mujer, igualdad entre mujeres y hombres, derechos humanos en general y derecho penal y civil, así como expertas y expertos procedentes de organizaciones no gubernamentales. Se recomienda por tanto crear un comité especial con las competencias anteriormente indicadas y la participación de representantes del Comité Europeo para los Problemas Criminales (CDPC), el Comité Directivo para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (CDEG), el Comité Director para los Derechos Humanos (CDDH), el Comité Europeo de Cooperación Jurídica (CDCJ) y otros



comités directivos competentes (es decir, una composición parecida a la del Comité Especial sobre Acción contra la Trata de Seres Humanos [CAHTEH]).

### **5.2.2. Relatora o Relator Especial sobre la violencia contra la mujer**

Debería establecerse para Europa una Relatora o un Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, que trabajaría en colaboración con el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa y el futuro mecanismo de seguimiento del posible convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra la mujer.

El mandato del cargo consistiría principalmente en hacer hincapié en la naturaleza y las características específicas de la violencia contra la mujer en Europa. La persona que lo ocupara debería tener autoridad para visitar los distintos países y proponer recomendaciones concretas al Consejo de Europa y a sus Estados miembros con el fin de dar a conocer el problema, mejorar la sensibilización sobre él a nivel gubernamental y social, contribuir al desarrollo de una nueva jurisprudencia, así como otras medidas basadas, entre otros, en estudios temáticos y estudios regionales.

A la hora de elaborar el mandato, deberían tenerse en cuenta los dos mandatos regionales actuales: la Relatora o el Relator Especial sobre los derechos de la mujer de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, establecido en 1994, y la Relatora o el Relator Especial sobre los derechos de las mujeres en África, establecido en 1998, así como el Relatora o el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias de las Naciones Unidas, establecido en 1994. Para ello, el Consejo de Europa debería realizar un estudio para analizar los mecanismos existentes y proponer soluciones a los problemas que estos experimentan.

### **5.2.3. Observatorio de la violencia contra la mujer - Observatorio del «feminicidio»**

Los Estados miembros del Consejo de Europa deberían tomar medidas eficaces sin demora para prevenir las violaciones más frecuentes y más flagrantes de los derechos fundamentales de las mujeres: los asesinatos de mujeres a manos de sus maridos, ex maridos, parejas y familiares.

Los Estados miembros deberían establecer un método para recoger datos específicos desagregados por edad sobre el número de asesinatos de este tipo que se cometen al año contra mujeres; datos desagregados por edad y sexo del agresor sobre el número de agresores; y datos sobre la relación entre el agresor y la víctima. También debería recogerse la información relativa al procesamiento y el castigo de los agresores. Debería analizarse meticulosamente cada uno de los casos de este tipo de asesinato para identificar algún fallo en la protección con el fin de mejorar las medidas preventivas existentes y desarrollar otras nuevas.

Los Estados miembros deberían colaborar con las ONG que actúan en este ámbito para recoger, analizar y publicar los datos obtenidos. Dichos datos deberían hacerse públicos a nivel nacional y también por parte del Consejo de Europa y publicarse durante los *16 Días de Activismo contra la Violencia de Género*. La Secretaría General del Consejo de Europa debería encargarse de publicar los datos.

Los Estados miembros podrían confiar esta labor a los organismos nacionales ya existentes encargados de los asuntos relacionados con la violencia contra la mujer o a los observatorios nacionales de violencia contra la mujer propuestos.

### **5.3. RECOMENDACIONES A NIVEL NACIONAL PARA PREVENIR Y COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER**

#### **5.3.1. Necesidad de un enfoque integral para prevenir y combatir la violencia contra la mujer**

Los Estados miembros tienen la obligación de ejercer la diligencia debida para prevenir, investigar y castigar todo acto de violencia, ya sea cometidos por el Estado o por particulares, y a proporcionar protección a las víctimas. Para cumplir con esta obligación, es necesario que los Estados miembros cuenten con políticas coordinadas, integrales y basadas en pruebas que incluyan los recursos suficientes para su implantación, seguimiento y evaluación eficaces. Estas políticas deberían centrarse en las necesidades de las víctimas y abarcar todos los aspectos relevantes para la preven-

ción de la violencia y la protección de las víctimas, incluida la prestación de servicios, leyes que las protejan, sensibilización, educación y formación, recogida sistemática de datos y la investigación, así como la mejora de la colaboración entre los distintos sectores y actores y la promoción de la creación de redes a nivel nacional e internacional para alcanzar niveles de calidad adecuados.

La Ley Orgánica española 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género indica claramente en su preámbulo la necesidad de un enfoque integral en la prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres:

«La violencia de género se enfoca por la Ley de un modo integral y multidisciplinar, empezando por el proceso de socialización y educación.

La conquista de la igualdad y el respeto a la dignidad humana y la libertad de las personas tienen que ser un objetivo prioritario en todos los niveles de socialización.

La Ley establece medidas de sensibilización e intervención en el ámbito educativo. Se refuerza, con referencia concreta al ámbito de la publicidad, una imagen que respete la igualdad y la dignidad de las mujeres. Se apoya a las víctimas a través del reconocimiento de derechos como el de la información, la asistencia jurídica gratuita y otros de protección social y apoyo económico. Proporciona por tanto una respuesta legal integral que abarca tanto las normas procesales, creando nuevas instancias, como normas sustantivas penales y civiles, incluyendo la debida formación de los operadores sanitarios, policiales y jurídicos responsables de la obtención de pruebas y de la aplicación de la ley.

Se establecen igualmente medidas de sensibilización e intervención en el ámbito sanitario para optimizar la detección precoz y la atención física y psicológica de las víctimas, en coordinación con otras medidas de apoyo.

Las situaciones de violencia sobre la mujer afectan también a los menores que se encuentran dentro de su entorno familiar, víctimas directas o indirectas de esta violencia. La Ley contempla también su protección no sólo para la tutela de los derechos de los menores, sino para garantizar de forma efectiva las medidas de protección adoptadas respecto de la mujer.»

El principal objetivo de una política integral y coordinada es la creación de un sistema de intervención o una cadena de intervención que funcione bien y se centre en las necesidades de las víctimas. Según la *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de la mujer contra la violencia*,

todas las instituciones públicas y no gubernamentales competentes deberían colaborar en la elaboración y implementación de las medidas necesarias.

En el centro de toda estrategia integral para combatir la violencia contra la mujer se encuentra la necesidad de una definición clara de la violencia contra la mujer como violencia por razón de género y violación de los derechos humanos.

La legislación para proteger y apoyar a las víctimas es una parte muy importante de cualquier estrategia para combatir la violencia contra la mujer. Es de vital importancia que se coordinen los distintos ámbitos del derecho, como el derecho penal, el derecho civil, el derecho de familia y el derecho migratorio, para garantizar una estrategia jurídica integral y armonizada.

Una forma eficaz de poner en marcha una política integral y coordinada sería un plan de acción nacional para prevenir y combatir la violencia contra la mujer, siempre y cuando el plan se base en un claro compromiso político y vaya acompañado de los recursos necesarios para su implantación efectiva. Un plan de acción gubernamental debería tratar todas las formas de violencia de género cometidas contra las mujeres. El plan debería ser integral en el sentido de que debería abarcar todas las áreas jurídicas y políticas relevantes para prevenir la violencia y proteger a las mujeres y coordinada en el sentido de que todas las medidas deberían estar en sintonía entre sí para evitar lagunas e intervenciones contradictorias.

Un plan de acción nacional debería ser un documento público y tener un calendario preciso. Debería basarse en un análisis exhaustivo de la situación y en los conocimientos más recientes aportados por la investigación y la práctica. También debe incluir objetivos concretos en todos los ámbitos e indicadores claros para evaluar dichos objetivos, incluida la recogida sistemática de datos en todos los ámbitos pertinentes. Los planes de acción deberían ser aprobados por el Gobierno y deberían incluir un presupuesto suficiente y garantizado para su ejecución.

Cada Estado miembro debería crear un organismo público que tuviera el mandato firme y claro de coordinar, desarrollar, llevar a cabo y seguir y evaluar a nivel nacional las políticas sobre violencia contra la mujer y garantizar la aplicación y la revisión del plan de acción. Todos los organismos e instituciones públicos competentes a nivel nacional, regional y local deberían formar parte de dicho órgano público, que debería incluir además a expertas y

expertos procedentes de ONG, en especial ONG de ayuda a las mujeres que presten servicios a las víctimas, y expertas y expertos procedentes del mundo académico.

### **5.3.2. Necesidad de recursos suficientes para prevenir y combatir la violencia contra la mujer**

Para cumplir con su deber de diligencia debida, los Estados miembros del Consejo de Europa tienen la obligación de dedicar los recursos suficientes a la prevención de la violencia contra la mujer, la protección de las víctimas, el castigo de los agresores y la prestación de servicios. Los costes políticos, sociales y económicos de no atajar la violencia contra la mujer son enormes y afectan directamente a la sociedad. Es fundamental el compromiso político al más alto nivel para garantizar que se asignen los recursos necesarios, ya sean económicos o de otra índole, a la protección de las mujeres contra todas las formas de violencia.

Todos los planes de acción nacionales deberían incluir una partida presupuestaria específica a nivel nacional, regional y local, y los Estados miembros deberían integrar una perspectiva de género en la elaboración de sus presupuestos para determinar las repercusiones que el presupuesto tiene en las mujeres y hasta qué punto los compromisos políticos con la igualdad entre hombres y mujeres y la erradicación de la violencia contra la mujer cuentan con los recursos adecuados. Esto no sólo permitiría medir la rentabilidad de su trabajo, sino que también mejoraría su difusión.

### **5.3.3. Medidas jurídicas**

Las medidas jurídicas constituyen el núcleo de las estrategias eficaces para combatir la violencia contra la mujer. Es necesario mejorar las medidas jurídicas actuales en casi todos los Estados miembros del Consejo de Europa e introducir nuevas medidas para combatir la violencia y continuar avanzando. Los Estados deben revisar y modificar, si fuera necesario, la legislación nacional para identificar y solucionar las carencias detectadas en la protección de las mujeres contra todas las formas de violencia de género, incluida la violencia en el ámbito familiar, derogar las leyes que discriminen a las mujeres y adoptar leyes para combatir las actitudes discriminatorias tradicionales que puedan dar lugar a actos violentos contra las mujeres.

Los Estados miembros deberían establecer un sistema jurídico integral y coordinado para prevenir de forma efectiva todas las formas de violencia contra la mujer y proteger a las víctimas. Es necesario que existan leyes eficaces para proteger a las víctimas y castigar e impedir los actos violentos, así como disposiciones legales para atajar la violencia y sus consecuencias, en todas las áreas apropiadas, incluidas, entre otras, el derecho civil, el derecho de familia, la legislación sobre custodia y protección de menores, la legislación sobre seguridad social y protección social, el derecho migratorio, la legislación sobre vivienda y la legislación relativa a los seguros.

Los Estados miembros deberían garantizar la coordinación entre los distintos ámbitos del derecho para garantizar que todas las medidas jurídicas adoptadas para proteger a las mujeres sean coherentes y no se vean frustradas por las medidas jurídicas tomadas en otros ámbitos, como los derechos de visita a los padres maltratadores, la retirada de la custodia de los hijos o las leyes de inmigración y los procedimientos administrativos que impiden a las mujeres poner fin a una relación violenta por miedo a la deportación o a la pérdida de su situación legal. La mediación y los acuerdos amistosos no deben emplearse nunca en casos de violencia contra mujeres, ni en los casos de derecho civil ni en los de derecho penal.<sup>248</sup>

Los Estados deberían tipificar como delito todo acto de violencia contra la mujer. Es necesaria la aplicación efectiva de las disposiciones penales existentes, como las relativas a la agresión y a la violación, para garantizar la responsabilidad penal por todas las formas de violencia cometidas contra las mujeres y el procesamiento efectivo de los agresores. Dichas disposiciones deberían estar respaldadas por medidas integrales de derecho civil que protejan a las mujeres de la violencia y los Estados deberían asegurarse de que los derechos de los agresores no se anteponen a los derechos a la vida y a la integridad física de las víctimas.

---

<sup>248</sup> De hecho, ya en la *Recomendación n.º R (98) 1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la mediación familiar* se afirma que «el mediador debe poner una atención particular en conocer si han tenido lugar entre las partes o son susceptibles de producirse en el futuro actos violentos, a los efectos que puede tener sobre la situación de las partes en la negociación, y a examinar si, en estas circunstancias, el proceso de mediación es adecuado» (véanse también la *Recomendación R (99) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la mediación en el ámbito penal* y la *Recomendación Rec (2002) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la mediación en el ámbito civil*).

Debería estudiarse la posibilidad de introducir en los códigos penales de cada país tipos delictivos específicos para cada tipo de violencia, el procesamiento de oficio y la consideración como agravantes de la violencia de género o la reincidencia. Los Estados deberían garantizar una protección jurídica eficaz, incluidas las órdenes de protección, para todas las mujeres que sufren violencia, así como hacer un seguimiento y evaluar con regularidad su aplicación efectiva para identificar y poner en marcha medidas que aumenten el índice de denuncias, procesamientos y condenas a quienes cometan actos de violencia contra la mujer. Todos los sistemas jurídicos deberían otorgar a sus autoridades (Policía, Fiscalía y Judicatura) poderes específicos que permitan una Justicia penal eficaz, en especial en casos de violación, agresión sexual, crímenes de honor y tradiciones perjudiciales para las mujeres.

Debería haber distintos tipos de medidas de protección para responder a las diferentes necesidades de las víctimas y cumplir con la obligación que tiene el Estado de proteger de forma efectiva a las víctimas y prevenir la violencia. También deberían existir medidas integrales de derecho civil como las órdenes de protección, las órdenes de alejamiento y las órdenes judiciales para proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia, incluido el acoso. Las órdenes de protección deberían ser fáciles de obtener y ejecutar, y deberían abarcar todos los tipos de pareja, incluidas las del mismo sexo, tanto si ha habido convivencia como si no. El incumplimiento de dichas órdenes de protección debería tipificarse como delito y conllevar penas de prisión, no sólo una sanción económica.

Además, debería contemplarse la posibilidad de que la Policía pudiera dictar de oficio órdenes de protección como las órdenes de alejamiento y de desalojo. Deberían existir órdenes de alejamiento que el sistema de Justicia penal aplicara de oficio para impedir que se repita la victimización.

La seguridad de las víctimas debería ser la prioridad absoluta. Todos los Estados deberían asegurarse de que la evaluación de riesgos y las medidas de seguridad son el procedimiento habitual en la prevención de delitos de violencia contra la mujer, así como garantizar que se presta una especial atención a las víctimas de alto riesgo que sufren actos de violencia de forma reiterada.

Los Estados miembros deberían garantizar la protección de los derechos de las víctimas, antes, durante y después de los procedimientos judiciales para evitar la victimización secundaria. Para ello deberán tomarse, entre

otras, las siguientes medidas: disponibilidad de asesoramiento jurídico gratuito, información suficiente a las víctimas sobre su papel y su situación durante los procedimientos penales, acceso a indemnizaciones, información puntual sobre el resultado de las acciones judiciales y la puesta en libertad del agresor, políticas de protección de testigos y normas y toda otra medida que garantice la seguridad y el respeto a la víctima. Para el éxito de las acciones judiciales, es importante que todas las víctimas cuenten con asistencia jurídica y apoyo psicosocial y que se garantice la protección de los testigos.

A las mujeres inmigrantes que sean o hayan sido víctimas de violencia doméstica debería concedérseles un permiso de residencia independiente para que puedan llevar una vida libre de violencia.

Los Estados miembros deberían garantizar la aplicación efectiva y el seguimiento de todas las medidas jurídicas que adopten para reforzar la protección de las mujeres contra la violencia de género.

#### **5.3.4. Asistencia y protección de las víctimas**

Los Estados deberían garantizar que todas las mujeres víctimas de violencia tengan acceso a servicios que faciliten a largo plazo su reintegración en la sociedad, tales como ayuda económica, alojamiento, ayuda para encontrar empleo, educación o formación.

Para proteger a las víctimas de violencia, es fundamental disponer de una red de servicios integral, a nivel nacional y que cuente con los recursos adecuados para ofrecer un apoyo rápido, eficaz y enfocado a lograr la autonomía de todas las mujeres víctimas de violencia y de sus hijos, independientemente del tipo de violencia de género sufrida o de la condición jurídica de la mujer. Además, la prestación de dichos servicios es parte integral de la obligación de diligencia debida de los Estados.

Todos los Estados miembros del Consejo de Europa deberían introducir normas generales para los servicios de apoyo que garantizaran que las ONG independientes de ayuda a las mujeres que cuenten con los recursos necesarios participen activamente en el desarrollo y prestación de los servicios. Los servicios deberían ser independientes, especializados y proactivos y garantizar la prestación transversal y coordinada de apoyo y orientación, tanto



en momentos de crisis como a largo plazo, basada en una colaboración interinstitucional armonizada. La información sobre la disponibilidad de estos servicios de apoyo debería difundirse de forma regular para garantizar que las mujeres víctimas de violencia saben dónde y cómo acceder a ellos.

Las instituciones prestadoras de servicios deberían estar preparadas para responder y dar apoyo a todas las mujeres víctimas de violencia y estar atentas a sus necesidades con independencia de su origen cultural, su situación legal o su situación económica.

El personal sanitario y de los Servicios Sociales debería contar con los recursos y la formación necesarios para proporcionar servicios de gran calidad a las víctimas de violencia y derivarlas a los servicios especializados adecuados.

Los Estados deberían garantizar que todos los servicios de apoyo tengan una perspectiva de género, garanticen la seguridad y dignidad de las víctimas, las respeten y fomenten su autonomía y garanticen el acceso a todas las víctimas y el respeto de la diversidad. La confidencialidad debería ser primordial en todos los métodos de trabajo, que deberían basarse en la participación y la consulta de los usuarios.

Los Estados deberían garantizar que los niños y niñas que presencien actos de violencia contra mujeres reciban la protección y la asistencia adecuadas.

Los Estados miembros deberían desarrollar normas mínimas para la prestación de servicios especializados, a saber: al menos un teléfono de ayuda de ámbito nacional y gratuito para todas las formas de violencia contra la mujer, que funcione las 24 horas del día todos los días de la semana y ofrezca apoyo en casos de crisis en todos los idiomas apropiados; alojamiento seguro en centros de acogida especiales para mujeres que estén disponibles en todas las regiones y tengan capacidad para una familia por cada 10 000 habitantes; un centro de asistencia urgente a víctimas de violación por cada 200 000 mujeres.<sup>249</sup>

Los Estados miembros deberían garantizar una respuesta rápida y adecuada a las llamadas de emergencia, ya que son un elemento clave

---

<sup>249</sup> Véase nota 16, tabla 7.1.

del papel de la Policía en materia de prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres.

### **5.3.5. Recogida de datos**

Los Estados miembros deberían basar sus políticas de prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres en los estudios y conocimientos más recientes sobre la materia. Dichos estudios deberían incluir el impacto de las políticas y prácticas empleadas.

Para ello, los Estados deberían, como mínimo, recoger datos en tres niveles: el primero son los datos relacionados directamente con la víctima y el agresor (datos desagregados por sexo, edad, situación legal, tipo de violencia, lugar donde se produjeron los actos violentos, relación entre víctima y agresor, nivel educativo y profesión de víctima y agresor, etc.); el segundo, los datos relacionados con las distintas fases del procedimiento judicial (estadísticas sobre incidentes denunciados, índices de condena para los casos de violencia contra la mujer, número de órdenes de protección dictadas, etc.); y el tercero, los datos relacionados con la reacción de la víctima ante la violencia y las consecuencias de la violencia.

Los Estados miembros del Consejo de Europa deberían establecer observatorios nacionales que recopilen y analicen de forma sistemática todo tipo de datos sobre la violencia contra la mujer, creen indicadores que ayuden en la toma de decisiones y en la intervención, y sigan y evalúen la aplicación de las distintas políticas y medidas. Los datos pueden tomar diversas formas y proceder de distintas fuentes (Policía, Judicatura, servicios sanitarios, encuestas nacionales y regionales, ONG u otras organizaciones, trabajos de investigación...).

Los observatorios nacionales deberían crearse como organismos independientes y deberían colaborar con las organizaciones públicas competentes, tanto a nivel regional como nacional, con ONG y con otras organizaciones que participen de forma directa en la lucha contra la violencia sobre las mujeres, en especial con los observatorios de violencia contra la mujer dirigidos por ONG. También podrían crear una red con observatorios nacionales de otros países y con universidades y organizaciones que cuenten con conocimientos especializados en este ámbito. Los observatorios nacionales deberían publicar informes anuales como resultado visible de su labor.

Es necesario que los Estados miembros colaboren para fijar indicadores, métodos e instrumentos normalizados para la comparación y recogida de datos, así como que compartan y difundan los datos recopilados.

Los Estados miembros deberían animar a las autoridades gubernamentales y a los funcionarios públicos a colaborar con organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil para establecer colaboraciones estratégicas, con vistas a que haya datos fiables disponibles para prevenir y combatir mejor la violencia contra la mujer.

### **5.3.6. Sensibilización, educación y formación**

Los Estados miembros deberían participar de forma activa para poner en entredicho y cambiar las normas culturales discriminatorias, los estereotipos sexistas predominantes y la estigmatización social que legitima y permite perpetuar la violencia contra la mujer.

Debería animarse a los líderes de opinión nacionales y locales a reconocer públicamente la gravedad de la violencia contra la mujer y condenar tanto la agresión en sí como el recurso a las costumbres, la tradición o la religión para justificarla. Dichos líderes deberían comprometerse a tomar medidas al respecto. También debería animarse a las asociaciones culturales y deportivas a sensibilizar sobre la violencia contra la mujer y combatir los estereotipos sexistas. Debería fomentarse la labor de las ONG de ayuda a las mujeres en la sensibilización y organización de campañas.

Las actividades y campañas de sensibilización deberían informar al público de sus derechos y proporcionar a las mujeres información fundamental para su protección, por lo que los Estados miembros deberían realizar campañas en colaboración con ONG de ayuda a las mujeres, Parlamentos y autoridades regionales. Debería animarse al sector privado y a los medios de comunicación a respaldar las iniciativas de sensibilización manifestándose contra la violencia sobre las mujeres.

Los programas educativos formales deberían incluir programas integrales para todos los niños y todas las niñas desde una edad temprana y para las y los adolescentes, informándoles de los derechos de las mujeres, poniendo en entredicho los estereotipos y actitudes que dan lugar a la violencia contra la mujer e incluyendo imágenes positivas de las mujeres. Los programas edu-

cativos destinados a adolescentes deberían centrarse especialmente en la formación de relaciones íntimas positivas. Todos estos programas deberían incluir formación sensible respecto al género para todo el personal educativo encargado de la educación de niños y adolescentes y eliminar los materiales educativos basados en estereotipos y en el sexismo.<sup>250</sup>

La educación y formación de todos los profesionales implicados debería incluir conocimientos básicos sobre la violencia sobre las mujeres, sus causas y consecuencias como parte obligatoria del programa de estudios y del temario de exámenes. Los profesionales deberían además recibir formación en las competencias necesarias para la colaboración interinstitucional. La formación inicial debería ir acompañada de formación especializada adicional para quienes trabajan directamente con las víctimas para que desarrollen los conocimientos, la sensibilidad y las competencias necesarias para dar respuestas adecuadas y eficaces en estas situaciones.

Debería garantizarse y exigirse la formación continua al personal médico a lo largo de su vida profesional. La formación debería ser proporcionada por expertos y expertas procedentes de ONG de ayuda a las mujeres que cuenten con una dilatada experiencia en el tema.

Como parte de la formación y para reforzarla, deberían establecerse protocolos y directrices bien definidos para el personal de los distintos ámbitos que establezcan los procedimientos que deben seguirse. La eficacia de estos protocolos debería evaluarse y revisarse de forma regular con el fin de mejorarlos si fuera necesario.

### **5.3.7. El papel de los hombres**

Los Estados miembros deberían asegurarse de que los planes de acción y otras medidas impliquen directamente a los hombres en el proceso de eliminación de la violencia contra la mujer.

Deberían fomentarse las actitudes positivas de niños y hombres de todas las edades hacia el comportamiento no violento para que se manifiesten contra la violencia de género y se conviertan en agentes del cambio.

---

<sup>250</sup> Recomendación CM/Rec (2007) 13 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la integración de la dimensión de género en la educación.

Deberían crearse programas para agresores con el fin de aumentar la seguridad de las mujeres y de sus hijos e impedir que los agresores recurran a la violencia. Dichos programas deberían implementarse en estrecha colaboración con las organizaciones de ayuda a las mujeres y con los proveedores de servicios para mujeres víctimas.

Los Estados miembros deberían examinar sus medidas jurídicas y políticas nacionales en el ámbito de la familia, el empleo y las prestaciones sociales con el fin de animar a los hombres a compartir de forma equitativa las responsabilidades familiares y de educación de los hijos y a desempeñar un papel de cuidadores en este sentido.

Los Estados miembros deberían organizar campañas de sensibilización dirigidas a los hombres sobre la violencia cometida por los hombres sobre las mujeres, en las que se haga hincapié en que los hombres son responsables de sus actos violentos, que dichos actos son ilegales y se castigarán y se les anime a analizar y poner en entredicho las actitudes culturales que se utilizan para legitimizar dicha violencia.

# **A** NEXO I **RECOMENDACIÓN REC (2002) 5 DEL COMITÉ DE MINISTROS SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS MUJERES CONTRA LA VIOLENCIA**

*Adoptada por el Comité de Ministros el 30 de abril de 2002 en la 794ª reunión de delegados ministeriales<sup>251</sup>*

El Comité de Ministros, según el contenido del Artículo 15.b del *Estatuto del Consejo de Europa*,

Constatando que la violencia hacia la mujer es resultado del desequilibrio de poder entre el hombre y la mujer y que está desembocando en una grave discriminación del sexo femenino, tanto en la sociedad como en la familia;

Afirmando que la violencia contra la mujer anula, viola e impide el disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales;

Con conocimiento de que la violencia contra la mujer constituye una violación de su integridad física, psicológica y/o sexual;

Comprobando con preocupación que las mujeres a menudo están sujetas a distintos tipos de discriminación por razón de su sexo y origen, inclusive como víctimas de prácticas tradicionales o consuetudinarias incompatibles con sus derechos humanos y libertades fundamentales;

Considerando que la violencia contra la mujer va en contra del establecimiento de la igualdad y la paz y que supone un importante obstáculo para la seguridad ciudadana y la democracia en Europa;

Comprobando con preocupación el alcance de la violencia contra la mujer en el seno de la familia, con independencia del modelo familiar y en todos los niveles sociales;

Considerando urgente la lucha contra este fenómeno que afecta a todas las sociedades europeas y que concierne a todos sus miembros;

---

<sup>251</sup> De conformidad con el Artículo 10.2c de las Normas de Procedimiento de los Delegados ministeriales. Suecia se reservó el derecho a cumplir o no con el párrafo 54 de esta recomendación.

Recordando la Declaración Final adoptada por la Segunda Cumbre del Consejo Europeo (Estrasburgo, 1997), en la que los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros declararon su firme determinación de combatir la violencia contra la mujer y todas las formas de explotación sexual de las mismas;

Teniendo en cuenta las disposiciones de la *Convención Europea para los Derechos Humanos* (1950) y la jurisprudencia de sus órganos, que salvaguardan, entre otros, el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a torturas, tratos ni castigos inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad y la seguridad y el derecho a un juicio justo;

Considerando la Carta Social Europea (1961) y la Carta Social Europea Revisada (1996), en concreto las disposiciones allí recogidas relativas a la igualdad entre los hombres y mujeres en lo tocante al empleo, así como el Protocolo Adicional a la Carta Social Europea que prevé un sistema de quejas colectivas;

Recordando las siguientes recomendaciones del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa: *Recomendación R (79) relativa a la protección de los niños frente al maltrato; Recomendación R (85) 4 sobre la violencia en la familia; Recomendación R (85) 11 sobre la posición de la víctima dentro del marco de la ley y procedimiento criminales; Recomendación R (87) 21 sobre la ayuda a las víctimas y la prevención de la victimización; Recomendación n.º R (91) 11 sobre la explotación sexual, la pornografía, la prostitución y la trata de niños y de jóvenes; Recomendación R (93) 2 sobre los aspectos sociales y sanitarios del abuso infantil; Recomendación n.º R (2000) 11 sobre la lucha contra la trata de seres humanos para la explotación sexual y la Recomendación Rec (2001) 16 sobre la protección de los niños contra la explotación sexual;*

Recordando además las declaraciones y resoluciones adoptadas por la Tercera Conferencia Ministerial Europea sobre Igualdad entre Mujeres y Hombres celebrada por el Consejo de Europa (Roma, 1993);

Teniendo en cuenta la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la mujer de las Naciones Unidas* (1993), la *Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (1979), la *Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Internacional Organizado y su Protocolo para Prevenir, Erradicar y Castigar el Tráfico Ilegal de Personas, especialmente de Mujeres y Niños* (2000), la *Plataforma para la Acción* adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y la *Resolución sobre acciones e iniciativas futuras para la implantación de la Declaración y la Plataforma para la Acción de Bei-*

*jing*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (23ª sesión extraordinaria, Nueva York, 5-9 de junio de 2000);

Considerando la *Convención para los Derechos del Niño de las Naciones Unidas* (1989), así como su *Protocolo Opcional sobre la Venta de Niños y la Prostitución y Pornografía Infantiles* (2000);

Teniendo además en cuenta la *Convención N° 182 de la Organización Internacional del Trabajo relativa a la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil* (1999) y la *Recomendación (R 190) acerca de las Peores Formas de Trabajo Infantil* (1999);

Recordando los principios básicos del derecho humanitario internacional, en especial la *Cuarta Convención de Ginebra relativa a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra* (1949) y el *Primer y Segundo Protocolos Adicionales* a la misma;

Recordando también la inclusión de los crímenes relacionados con el género y la violencia sexual en el *Estatuto del Tribunal Penal Internacional* (Roma, 17 de julio de 1998);

Recomienda que los Gobiernos de los Estados miembros:

- I. Revisen su legislación y sus políticas para:
  1. garantizar a las mujeres el reconocimiento, disfrute, ejercicio y protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales;
  2. tomar todas las medidas necesarias, cuando proceda, para garantizar que la mujer pueda ejercer libre y efectivamente sus derechos económicos y sociales;
  3. garantizar que todas las medidas estén coordinadas a nivel nacional y se centren en las necesidades de las víctimas y que las instituciones nacionales competentes, además de las organizaciones no gubernamentales (ONG), participen en la elaboración y aplicación de las medidas necesarias, en particular las mencionadas en esta recomendación;
  4. intensificar a todos los niveles el trabajo de las ONG implicadas en la lucha contra la violencia sobre las mujeres y establecer una colaboración activa con estas ONG, incluyendo el apoyo logístico y económico adecuado;
- II. Reconozcan la obligación de los Estados de ejercer la diligencia debida para prevenir, investigar y castigar los actos de violencia, ya sean estos perpetrados por el Estado o por particulares, y de facilitar protección a las víctimas;



- III. Reconozcan que la violencia cometida por los hombres sobre las mujeres es un grave problema estructural y social, basado en las desigualdades de poder entre hombres y mujeres y, por lo tanto, promuevan la participación activa de los hombres en las acciones encaminadas a combatir la violencia contra la mujer;
- IV. Animen a todas las instituciones relevantes que se ocupan de la violencia contra la mujer (Policía, profesionales sanitarios y sociales) a elaborar planes de acción a medio y largo plazo que aporten medidas para prevenir la violencia y proteger a las víctimas;
- V. Promuevan la investigación, la recogida de datos y el establecimiento de redes a nivel nacional e internacional;
- VI. Promuevan la creación de programas de educación superior y centros de investigación, también a nivel universitario, que se ocupen de temas de igualdad, en particular de la violencia contra la mujer;
- VII. Mejoren la interacción entre la comunidad científica, las ONG que actúan en ese ámbito, los responsables políticos, los organismos legislativos, sanitarios, educativos, sociales y las fuerzas de seguridad, con el fin de diseñar acciones coordinadas contra la violencia;
- VIII. Adopten e implanten las medidas descritas en el anexo de esta recomendación en la forma que se considere más apropiada a la luz de las circunstancias y preferencias nacionales y, para ello, consideren la posibilidad de crear un plan de acción nacional para combatir la violencia contra la mujer;
- IX. Informen al Consejo de Europa sobre el seguimiento a nivel nacional de las disposiciones de esta recomendación.

## **Anexo a la Recomendación Rec (2002) 5**

### **Definición**

1. Para los propósitos de esta recomendación, el término «violencia contra la mujer» ha de entenderse como todo acto de violencia por razón de género que cause o pueda causar daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, incluidas las amenazas de realizar tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto en la vida pública como en la privada. Esta definición de violencia contra la mujer incluye, sin limitarse a ellas, las siguientes formas:

- a) La violencia que se produce en el ámbito familiar o doméstico, incluyendo, entre otras, la agresión física y mental, el maltrato emocional

- y psicológico, la violación y los abusos sexuales, el incesto, la violación por parte del cónyuge, la pareja ocasional o habitual o personas con quienes se convive, los crímenes cometidos en nombre del honor, la mutilación genital y sexual femenina y otras prácticas tradicionales dañinas para la mujer, como los matrimonios forzados;
- b) La violencia cometida en la sociedad en general, incluidas, entre otras formas, la violación, los abusos sexuales, el acoso sexual y la intimidación en el trabajo, en las instituciones o en cualquier otro lugar, la trata de mujeres para la explotación sexual y la explotación económica y el turismo sexual;
  - c) La violencia cometida o tolerada por el Estado o sus funcionarios;
  - d) La violación de los derechos humanos de la mujer durante los conflictos armados, en particular la toma de rehenes, el desplazamiento forzoso, las violaciones sistemáticas, la esclavitud sexual, los embarazos forzados y la trata para la explotación sexual y la explotación económica.

### ***Medidas generales relativas a la violencia contra la mujer***

2. En interés propio y como una de las prioridades de las políticas nacionales, los Estados son responsables de salvaguardar el derecho de la mujer a no ser sometida a ningún tipo de violencia por parte de ninguna persona. Con ese objeto, los Estados no aludirán a las costumbres, la religión o la tradición para eludir dicha obligación.

3. Los Estados miembros deberían introducir, desarrollar y/o mejorar, cuando proceda, las políticas nacionales contra la violencia basándose en:

- a) la seguridad y protección máximas para las víctimas;
- b) el «empoderamiento» de las mujeres victimizadas, a través de apoyo y estructuras de ayuda óptimas que eviten la victimización secundaria;
- c) la adaptación del derecho penal y civil, incluido el procedimiento judicial;
- d) la sensibilización de la opinión pública y la educación de los niños y jóvenes;
- e) asegurar una formación especial para los profesionales que han de enfrentarse a la violencia contra la mujer;
- f) la prevención en los ámbitos respectivos.

4. En este marco, deberá crearse a nivel nacional, siempre que sea posible y, en caso necesario, en colaboración con las autoridades regionales y/o locales, un organismo o institución gubernamental de coordinación que se ocupe de la aplicación de las medidas para combatir la violencia contra la mujer, así

como de controlar y evaluar de forma periódica cualquier reforma jurídica o cualquier nueva forma de intervención en el ámbito de la lucha contra la violencia, en cooperación con las ONG y demás instituciones académicas o de otra índole.

5. Debería procederse a la investigación, recogida de datos y creación de redes de trabajo a nivel nacional e internacional, en especial en los siguientes ámbitos:

- a) la preparación de estadísticas por sexo, estadísticas integradas e indicadores comunes para poder evaluar mejor el alcance de la violencia contra la mujer;
- b) las consecuencias a medio y largo plazo de las agresiones a las víctimas;
- c) las consecuencias de la violencia sobre quienes la presencian, entre otros, en el ámbito familiar;
- d) los costes sanitarios, sociales y económicos de la violencia contra la mujer;
- e) la valoración de la eficacia de los sistemas judiciales y legales a la hora de combatir la violencia contra la mujer;
- f) las causas de la violencia contra la mujer, es decir, las razones que llevan a los hombres a comportarse de forma violenta y las razones por las que la sociedad tolera dicha violencia;
- g) la definición de criterios para la evaluación comparativa en el ámbito de la violencia.

### ***Información, sensibilización, educación y formación***

Los Estados miembros deberían:

6. recopilar y facilitar el acceso del público en general a la información adecuada relacionada con los diferentes tipos de violencia y sus consecuencias para las víctimas, incluidos los datos estadísticos integrados, haciendo uso de todos los medios de comunicación a su alcance (prensa, radio y televisión, etc.);

7. movilizar a la opinión pública organizando o apoyando conferencias y campañas de información, de modo que la sociedad sea consciente del problema y de sus devastadores efectos sobre las víctimas y la sociedad en general, y pueda, por lo tanto, opinar sobre el tema de la violencia hacia la mujer abiertamente, sin prejuicios ni ideas preconcebidas;

8. incluir elementos relacionados con el tratamiento de la violencia doméstica, además de otras formas de violencia que afectan a la mujer, en los programas básicos de formación de las fuerzas de seguridad, los agentes judiciales y en los ámbitos sanitario y social;

9. incluir en los programas de formación profesional de este personal información y formación que les aporten los medios para detectar y tratar situaciones de crisis y para mejorar la forma en que se acoge, se escucha y se asesora a las víctimas;

10. fomentar la participación de estos profesionales en programas de formación especializada, integrando estos últimos en un plan de reconocimiento de méritos;

11. fomentar la inclusión de temas relacionados con la violencia contra la mujer en la formación de los jueces;

12. animar en las profesiones autorreguladas, como los terapeutas, el desarrollo de estrategias contra el abuso sexual que pudiera ser cometido por personas en posición de autoridad;

13. organizar campañas de sensibilización sobre la violencia cometida por los hombres sobre las mujeres, enfatizando el hecho de que los hombres deberían responsabilizarse de sus actos y animándoles a analizar y desmontar los mecanismos de la violencia y a adoptar un comportamiento distinto;

14. introducir o reforzar la perspectiva de género en los programas de educación sobre los derechos humanos, además de reforzar los programas de educación sexual que den especial importancia a la igualdad entre sexos y al respeto mutuo;

15. garantizar que tanto niñas como niños reciban una educación básica que evite los patrones sociales y culturales, los prejuicios y los roles estereotipados de cada sexo y que incluya formación que permita el desarrollo de la personalidad, con especial atención a los adolescentes en riesgo de fracaso escolar; formar a todos los docentes para que integren el concepto de la igualdad de género en sus enseñanzas;

16. incluir información específica en la programación educativa sobre los derechos de los niños, los teléfonos de ayuda, las instituciones a las que pueden pedir ayuda y las personas a las que pueden acudir con total confianza.

### ***Medios de comunicación***

Los Estados miembros deberían:

17. animar a los medios de comunicación a promocionar una imagen no estereotipada de la mujer y el hombre, que esté basada en el respeto por el ser humano y la dignidad humana, y a evitar programas que asocien la vio-

lencia con el sexo. Estos criterios también deberían cumplirse, en la medida de lo posible, en el ámbito de las nuevas tecnologías de la información;

18. animar a los medios de comunicación a participar en campañas de información para alertar a la opinión pública sobre la violencia contra la mujer;

19. promover la organización de cursos formativos para informar y alertar a los profesionales de los medios de comunicación sobre las posibles consecuencias de programas que asocian violencia y sexo;

20. promover la elaboración de códigos de conducta para los profesionales de los medios de comunicación que tengan en cuenta el tema de la violencia contra la mujer y, siguiendo los términos de referencia de las organizaciones de vigilancia de los medios de comunicación, existentes o por establecer, promover la inclusión de trabajos que se ocupen de los temas relacionados con la violencia contra la mujer y el sexismo.

### ***Planificación local, regional y urbana***

Los Estados miembros deberían:

21. animar a las personas en puestos de responsabilidad en el ámbito de la planificación local, regional y urbana, a tomar en consideración la necesidad de reforzar la seguridad de la mujer y la prevención de los actos violentos en lugares públicos;

22. tomar, en la medida de lo posible, todas las medidas necesarias a este respecto, en particular en lo relativo al alumbrado público, la organización de los servicios de transporte público y de taxis, el diseño y la planificación de los aparcamientos de vehículos y de los edificios de viviendas.

### ***Ayuda y protección de las víctimas (acogida, tratamiento y asesoramiento)***

Los Estados miembros deberían:

23. garantizar que las víctimas reciban, sin discriminación alguna, atención inmediata y básica facilitada por una actuación profesional multidisciplinaria y coordinada, exista o no denuncia formal por parte de la víctima, que incluya examen y tratamiento médico y forense, conjuntamente con apoyo psicológico y social post-traumático, así como asistencia legal. Todo esto debería facilitarse con carácter confidencial y gratuito en cualquier momento del día;

24. garantizar especialmente que se faciliten todos los servicios y recursos jurídicos disponibles para víctimas de violencia doméstica a las mujeres inmigrantes que así lo soliciten;

25. tomar todas las medidas necesarias para garantizar que la recogida de pruebas forenses e información se realiza según el protocolo y las pautas establecidas;

26. facilitar información dirigida especialmente a las víctimas, informándolas de forma clara y comprensible de sus derechos, el servicio que han recibido y las acciones que podrían contemplar o tomar, independientemente de que hayan presentado denuncia o no, así como de las posibilidades que tienen de continuar recibiendo apoyo psicológico, médico y social y asistencia legal;

27. promover la cooperación entre la Policía, los servicios de salud y sociales y el sistema judicial con el fin de realizar efectivamente dichas acciones coordinadas, y promover y apoyar la creación de una red de colaboración entre organizaciones no gubernamentales;

28. promover la creación de servicios de emergencia, tales como líneas telefónicas gratuitas y anónimas para las víctimas de la violencia y/o las personas en contacto con o bajo la amenaza de situaciones de violencia; supervisar periódicamente las llamadas y evaluar los datos obtenidos de la ayuda prestada, guardando el debido respeto a las leyes de protección de datos;

29. garantizar que la Policía y otras fuerzas del orden traten y asesoren a las víctimas de una forma adecuada, basada en el respeto a los derechos humanos y la dignidad, y que las quejas sean gestionadas de forma confidencial. Las víctimas deberían ser atendidas de inmediato por personal con formación específica, en espacios que estén diseñados para establecer una relación de confianza entre la víctima y el agente de Policía y asegurar, en la medida de lo posible, que las víctimas de violencia puedan ser atendidas por una mujer policía, si ese fuera su deseo;

30. dar con ese objeto los pasos necesarios para aumentar el número de mujeres policía en todos los niveles de responsabilidad;

31. garantizar que los niños reciban, por norma general, un cuidado adecuado por parte de personal especializado a lo largo de todas las fases relevantes (acogida inicial, Policía, Fiscalía y juzgados) y que la ayuda facilitada se adapte a las necesidades del niño;

32. hacer lo necesario para asegurar el apoyo psicológico y moral adecuado para los niños que son víctimas de violencia, creando espacios adecuados y proporcionando personal especializado que trate a los niños desde

el contacto inicial hasta su recuperación. Todos estos servicios deberían realizarse de forma gratuita;

33. tomar todas las medidas necesarias para garantizar que ninguna de las víctimas sufra una (re)victimización secundaria o cualquier trato no sensible al género por parte de la Policía, personal social o sanitario a cargo de ofrecer asistencia, así como por parte del personal de Justicia.

### ***Derecho penal, derecho civil y procedimientos judiciales***

#### *Derecho penal*

Los Estados miembros deberían:

34. garantizar que el derecho penal contemple cualquier acto de violencia contra una persona, en especial la violencia física o sexual, como una violación de la libertad y la integridad física, psicológica y/o sexual de esa persona y no una mera violación de la moralidad, el honor o la decencia;

35. prever las medidas y sanciones adecuadas en la legislación nacional que permitan actuar de forma rápida y eficaz contra quienes cometen actos violentos y reparar el daño hecho a las mujeres víctimas de violencia. En concreto, la legislación nacional debería:

- penalizar la violencia sexual y la violación por parte del cónyuge, la pareja ocasional o habitual o personas con quienes se convive;
- penalizar todo acto sexual llevado a cabo sin el consentimiento de la otra persona, aun cuando esta última no muestre signos de haber opuesto resistencia;
- penalizar la penetración sexual de cualquier tipo o por cualquier medio que se haya producido sin el consentimiento de la otra persona;
- penalizar todo abuso de la vulnerabilidad de una víctima embarazada, indefensa, enferma, mental o físicamente discapacitada o dependiente;
- penalizar todo abuso de posición por parte del agresor, en particular en el supuesto de un adulto frente a un niño.

#### *Derecho civil*

Los Estados miembros deberían:

36. garantizar que, en los casos en los que se hayan comprobado los actos de violencia, las víctimas reciban compensación por cualquier daño

pecuniario, físico, psicológico, moral y social sufrido, de acuerdo al grado de gravedad, incluyendo los costes legales en los que incurra;

37. contemplar la creación de sistemas de financiación para compensar a las víctimas.

### *Procedimientos judiciales*

Los Estados miembros deberían:

38. garantizar que puedan emprender acciones legales todas las víctimas de violencia y, cuando proceda, las organizaciones públicas o privadas con entidad legal que actúen en su defensa, conjuntamente con las víctimas o en su nombre;

39. establecer disposiciones para que los procedimientos penales puedan ser emprendidos por el fiscal;

40. animar a los fiscales a considerar la violencia contra la mujer y los niños como un agravante o un factor decisivo a la hora de decidir si procede o no la acción en interés general;

41. dar todos los pasos necesarios para garantizar que el estado físico y psicológico de la víctima se tome en consideración en todas las fases de los procedimientos y que puedan recibir atención médica y psicológica;

42. contemplar la creación de condiciones especiales para la audiencia de las víctimas o testigos de la violencia con el fin de evitar la repetición de su testimonio y disminuir los efectos traumáticos del procedimiento;

43. garantizar que los trámites procesales eviten interrogatorios humillantes o no procedentes a las víctimas o testigos de la violencia, valorando como se merece el trauma que estas han sufrido para así evitar traumas posteriores;

44. cuando proceda, garantizar que se toman medidas para proteger eficazmente a las víctimas frente a las amenazas o posibles actos de venganza;

45. adoptar medidas específicas para garantizar que se respeten los derechos de los niños durante el proceso;

46. garantizar que los niños estén acompañados, en todas las audiencias, por su representante legal o un adulto de su elección, según corresponda, a menos que el juzgado tome la decisión contraria, razonada, con respecto a esa persona;



47. garantizar que los niños tengan la posibilidad de emprender acciones legales a través de intermediarios o de su representante legal, una organización pública o privada o un adulto de su elección aprobado por las autoridades jurídicas y, si fuera necesario, tener acceso a la asistencia jurídica de forma gratuita;

48. contemplar que, para los delitos y crímenes sexuales, la prescripción no empiece hasta el día en que la víctima alcance la mayoría de edad;

49. permitir que el requisito de confidencialidad profesional sea anulado, de forma excepcional, en el caso de personas que, durante el ejercicio de su trabajo, como resultado de exámenes realizados o de información dada en secreto, puedan tener conocimiento de casos de niños sometidos a violencia sexual;

### ***Programas de intervención para agresores***

Los Estados miembros deberían:

50. organizar programas de intervención diseñados para animar a los agresores a adoptar un patrón de conducta sin violencia, ayudándoles a tomar conciencia de sus actos y reconocer su responsabilidad;

51. ofrecer al agresor la posibilidad de seguir programas de intervención, no como una alternativa a la sentencia, sino como medida adicional dirigida a la prevención de la violencia. La participación en dichos programas debería ser voluntaria;

52. contemplar la creación, por parte de ONG y asociaciones, de centros de intervención específicos para hombres violentos y centros de apoyo aprobados por el Estado, en función de los recursos disponibles;

53. garantizar la colaboración y la coordinación entre los programas de intervención dirigidos a los hombres y aquellos que se ocupan de la protección de la mujer.

### ***Medidas adicionales relacionadas con la violencia sexual***

#### *Banco de datos genéticos*

Los Estados miembros deberían:

54. considerar la creación de bancos de datos nacionales y europeos que alberguen el perfil genético de todos los autores de violencia sexual,

identificados y sin identificar, con objeto de poner en funcionamiento una política eficaz para atrapar a los delincuentes, prevenir la reincidencia y tener en cuenta los criterios dictados por la legislación nacional y la del Consejo de Europa en este ámbito.

*Medidas adicionales relacionadas con la violencia en el ámbito familiar*

Los Estados miembros deberían:

55. tipificar como delito todas las formas de violencia cometidas en el ámbito familiar;

56. revisar y/o endurecer, si procede, las penas por agresión y malos tratos premeditados cometidos en el ámbito familiar, sea cual sea el miembro de la familia afectado;

57. excluir el adulterio como una excusa para la violencia en el ámbito familiar;

58. contemplar la posibilidad de tomar medidas para:

- a) permitir la entrada de la Policía en la residencia de una persona en situación de riesgo, arrestar al agresor o la agresora y asegurarse de que comparezca ante el juez;
- b) permitir que la Judicatura adopte, como medidas provisionales dirigidas a la protección de las víctimas, la prohibición del contacto, comunicación o acercamiento del agresor a la víctima, así como que resida o entre en ciertas zonas definidas;
- c) establecer un protocolo obligatorio, de modo que la Policía y los servicios médicos y sociales sigan el mismo procedimiento;
- d) promover servicios de protección proactivos para las víctimas, que tomen la iniciativa de ponerse en contacto con las víctimas tan pronto como se informe del caso a la Policía;
- e) asegurar la estrecha colaboración de todas las instituciones relevantes, tales como las autoridades policiales, los juzgados y los servicios de protección a las víctimas, con el fin de que las víctimas puedan tomar todas las medidas jurídicas y prácticas relevantes para recibir asistencia y emprender acciones contra el agresor, dentro de los plazos adecuados y sin contactos no deseados con el agresor;
- f) penalizar toda infracción de las medidas que las autoridades impongan a los agresores.

59. considerar, en caso necesario, la posibilidad de conceder un permiso de residencia independiente para las mujeres que sean o hayan sido víctimas

de violencia doméstica, con el fin de permitirles abandonar a sus maridos violentos sin tener que abandonar el país de acogida.

### ***Medidas adicionales relacionadas con el acoso sexual***

Los Estados miembros deberían:

60. dar los pasos necesarios para prohibir todas las conductas de índole sexual, u otra conducta basada en el sexo, que afecten a la dignidad de la mujer en el trabajo, incluyendo el comportamiento de superiores y colegas; se entenderá por tal toda conducta de índole sexual en la que el autor hace uso de una posición de autoridad, dondequiera que ocurra (incluidas situaciones como las relaciones vecinales, las relaciones entre estudiantes y profesores, el acoso telefónico, etc.). Estas situaciones constituyen una violación de la dignidad de las personas;

61. promover la sensibilización, información y prevención del acoso sexual en el lugar de trabajo o en relación con el trabajo o donde pudiera tener lugar y tomar las medidas adecuadas para proteger a las mujeres y los hombres frente a tales conductas.

### ***Medidas adicionales relacionadas con la mutilación genital***

Los Estados miembros deberían:

62. penalizar toda mutilación de los órganos genitales de una mujer o una niña, con o sin su consentimiento. Por «mutilación genital» se entiende la sutura del clítoris, la extirpación, la ablación y la oclusión genital;

63. castigar a cualquier persona que haya participado, facilitado o promovido deliberadamente cualquier forma de mutilación genital femenina, con o sin consentimiento de la afectada; tales actos serán punibles aunque se hayan realizado sólo parcialmente;

64. organizar campañas de información y prevención dirigidas a los grupos de población afectados, de forma especial a inmigrantes y refugiados, acerca de los riesgos sanitarios para las víctimas y las penas para los autores de dichos actos;

65. alertar a los profesionales médicos, en particular a los doctores responsables de las consultas prenatales y postparto y a los pediatras;

66. permitir la firma o la consolidación de acuerdos bilaterales relativos a la prevención y prohibición de la mutilación genital femenina y al enjuiciamiento de los autores de tales actos;

67. considerar la posibilidad de garantizar protección especial a estas mujeres como grupo amenazado por razones de género.

### ***Medidas adicionales relacionadas con la violencia durante y después de situaciones de conflicto***

Los Estados miembros deberían:

68. penalizar todas las formas de violencia contra las mujeres y los niños en situaciones de conflicto, de acuerdo con las disposiciones del derecho humanitario internacional, ya se manifiesten en forma de humillación, tortura, esclavitud sexual o muerte como resultado de estas acciones;

69. penalizar la violación, la esclavitud sexual, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad equiparable como una violación intolerable de los derechos humanos, como crímenes contra la humanidad y, si se cometen en el contexto de un conflicto armado, como crímenes de guerra;

70. garantizar la protección de los testigos ante los tribunales nacionales y los tribunales penales internacionales que se ocupan de los delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, y facilitarles la residencia legal al menos durante los procesos;

71. garantizar asistencia jurídica y social a todas las personas llamadas a declarar ante los tribunales nacionales y ante los tribunales penales internacionales que se ocupan de los delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra;

72. considerar la posibilidad de conceder el estatuto de refugiado o protección complementaria por motivos de persecución por razón de género y/o facilitar la condición de residente por razones humanitarias a las mujeres víctimas de violencia durante los conflictos;

73. apoyar y financiar a las ONG que facilitan asesoramiento y ayuda a las víctimas de violencia durante y después de las situaciones de conflicto;

74. con posterioridad a un conflicto, fomentar la inclusión de temas específicos de las mujeres en el proceso de reconstrucción y de renovación política en las áreas afectadas;

75. garantizar, a nivel nacional e internacional, que todas las intervenciones en las áreas que se hayan visto afectadas por conflictos sean realizadas por personal que haya recibido una formación con perspectiva de género;

76. respaldar y financiar programas que sigan una perspectiva de género al prestar ayuda a las víctimas de conflictos y en su contribución a los esfuerzos de reconstrucción y de repatriación posteriores a un conflicto.

### ***Medidas adicionales relacionadas con la violencia en ámbitos institucionales***

Los Estados miembros deberían:

77. penalizar todas las formas de violencia física, sexual y psicológica cometidas o toleradas por el Estado o sus funcionarios, allá donde ocurran y, en particular, en prisiones o centros de detención, instituciones psiquiátricas, etc.;

78. penalizar todas las formas de violencia física, sexual o psicológica cometidas o toleradas en situaciones en las que pueda considerarse responsable al Estado o a una tercera parte, por ejemplo en internados, residencias de ancianos y otros centros.

### ***Medidas adicionales relacionadas con el no respeto de la libertad de elección con respecto a la reproducción***

Los Estados miembros deberían:

79. prohibir la esterilización o el aborto forzados, la contracepción impuesta mediante coacción o fuerza y el aborto selectivo por razones de sexo y tomar para ello todas las medidas apropiadas.

### ***Medidas adicionales relacionadas con los crímenes de honor***

Los Estados miembros deberían:

80. penalizar todas las formas de violencia contra la mujer y los niños cometidas de conformidad con la costumbre de los «crímenes de honor»;

81. tomar todas las medidas necesarias para evitar los «crímenes de honor», incluidas campañas de información dirigidas a los grupos de pobla-

ción y de profesionales adecuados, especialmente a los jueces y el personal judicial;

82. castigar a cualquier persona que haya participado, facilitado o promovido deliberadamente un «crimen de honor»;

83. apoyar a las ONG y otros grupos que combaten estas prácticas.

### ***Medidas adicionales relacionadas con los matrimonios prematuros***

Los Estados miembros deberían:

84. prohibir los matrimonios forzados, llevados a cabo sin el consentimiento de las personas afectadas;

85. tomar todas las medidas necesarias para prevenir y poner fin a las prácticas relacionadas con la venta de niños.



# **A** NEXO II **PROGRAMA DE LA CAMPAÑA DEL CONSEJO DE EUROPA PARA COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, INCLUIDA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA**

*Elaborado por el Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica (EG-TFV) y adoptado por el Comité de Ministros el 21 de junio de 2006.*

## **Resumen de la campaña**

### ***I. Introducción***

La violencia contra la mujer es el resultado del desequilibrio de poderes entre mujeres y hombres, que da lugar a una discriminación grave contra las mujeres tanto en la sociedad como en el seno de la familia. La violencia en el ámbito familiar se produce en todos los Estados miembros del Consejo de Europa a pesar de los claros avances logrados en la legislación, las políticas y las prácticas. La violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos, ya que les impide disfrutar de sus libertades fundamentales. A menudo vuelve a las mujeres vulnerables frente a malos tratos posteriores y supone un obstáculo enorme para superar la desigualdad entre hombres y mujeres en la sociedad. La violencia contra las mujeres perjudica a la paz, la seguridad y la democracia de Europa.

Los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos de todos sus ciudadanas y ciudadanos, por lo que deben asegurarse de tomar todas las medidas razonables para prevenir, investigar y castigar todas las formas de violencia contra la mujer, incluidas las que se producen en el ámbito familiar. La violencia contra la mujer, en especial cuando tiene lugar en el hogar, es un problema complejo que puede verse agravado por la respuesta de las autoridades a las que las mujeres acuden en busca de ayuda.

Aunque las estrategias específicas de los Gobiernos ante la violencia contra la mujer dependerán de la situación concreta de cada país, todas ellas



deben abarcar diversos aspectos: hay que combatir tanto las causas últimas de la violencia como sus consecuencias, promover el cambio de actitudes y comportamientos y tomar medidas jurídicas, políticas y prácticas.

Un reciente balance elaborado por el Consejo de Europa<sup>252</sup> señaló que no todos los Estados miembros proporcionan los recursos adecuados a las víctimas de violencia, recogen datos sobre el número de casos de violencia que se producen en el ámbito familiar y se denuncian a la Policía y/o a los servicios sanitarios, ni hacen un seguimiento de forma sistemática de las remisiones de los casos a los juzgados o del resultado de las acciones judiciales. Como consecuencia, no existe una base de referencia con la que medir la eficacia de las reformas jurídicas destinadas a combatir la violencia contra la mujer.

Se insta a los Estados miembros del Consejo de Europa a que den prioridad a la prevención y lucha contra la violencia sobre las mujeres, incluida la violencia en el ámbito familiar, y se les anima a participar activamente en la realización de esta campaña del Consejo de Europa, que exige un fuerte compromiso a nivel nacional.

## **II. Definición**

De conformidad con la definición incluida en el apéndice de la *Recomendación Rec (2002) 5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de la mujer contra la violencia*, el término «violencia contra la mujer» ha de entenderse como todo acto de violencia por razón de género que cause o pueda causar daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, incluidas las amenazas de realizar tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto en la vida pública como en la privada. Esto incluye: «la violencia que se produce en el ámbito familiar o doméstico, incluyendo, entre otras formas, la agresión física y mental, el maltrato emocional y psicológico, la violación y los abusos sexuales, el incesto, la violación por parte del cónyuge, la pareja ocasional o habitual o personas con quienes se convive, los crímenes cometidos en nombre del honor, la mutilación genital y sexual femenina y otras prácticas tradicionales dañinas para la mujer, como los matrimonios forzados».

Esta es la definición en la que se basa la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*.

---

<sup>252</sup> Véase nota 1.

### **III. Tema principal**

Teniendo en cuenta el plan de acción adoptado durante la Tercera Cumbre del Consejo de Europa y la *Recomendación Rec (2002) 5* del Comité de Ministros, el tema de la campaña será: «Prevenir y combatir la violencia contra la mujer cometida en el ámbito familiar (violencia doméstica)».

### **IV. Propósitos de la campaña**

Los propósitos de la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica* son:

- concienciar a los Estados miembros del Consejo de Europa de que la violencia contra la mujer es una violación de los derechos humanos y animar a todos los ciudadanos a hacerle frente;
- instar a los Estados a demostrar su voluntad política mediante la provisión de los recursos suficientes para obtener resultados concretos de cara a la eliminación de la violencia contra la mujer;
- promover la aplicación de medidas eficaces para prevenir y combatir la violencia contra la mujer por medio de legislación y planes de acción nacionales para aplicar la *Recomendación Rec (2002) 5*, así como comprobar de forma regular los logros obtenidos.

### **V. Objetivos**

La protección de la mujer contra la violencia en el ámbito familiar debería situarse al más alto nivel político en todos los Estados miembros del Consejo de Europa y, en consecuencia, se le deberían asignar los recursos económicos necesarios. Todos los Estados miembros deberían comprometerse a prevenir este tipo de violencia, a proteger a sus víctimas, a proporcionarles servicios adecuados, reparación jurídica e indemnización, y a enjuiciar, castigar y proporcionar tratamiento a los agresores. Además, los Estados miembros deberían sensibilizar a la opinión pública sobre este problema con todos los medios disponibles, en especial a través de los medios de comunicación y de los programas educativos.

La cultura patriarcal contribuye en gran medida a legitimizar las desigualdades de poder entre mujeres y hombres, por lo que es fundamental que los Estados miembros se opongan a las tradiciones y actitudes discri-

minatorias y a los estereotipos sexistas, que son las causas últimas de la violencia contra la mujer.

Los bajos ingresos, el desempleo y la pobreza son los principales factores de riesgo de violencia cometida contra la mujer en el ámbito familiar. Los Estados deberían por tanto tomar medidas eficaces para facilitar la independencia económica de las mujeres.

Los Estados miembros deberían comprometerse a elaborar e implantar medidas concretas y eficaces para prevenir y combatir la violencia contra la mujer, según se recoge en la *Recomendación Rec (2002) 5*, mediante medidas legislativas y planes de acción nacionales y, al término de esta campaña, informar sobre los logros obtenidos.

Todas las medidas incluidas en esta recomendación son igual de importantes y deberían implementarse plenamente. Aunque cada Estado miembro se encuentra en una fase distinta de aplicación de la citada recomendación, se les insta a lograr durante la campaña avances importantes en las siguientes áreas:

*a. Medidas jurídicas y políticas*

- revisar y enmendar, si fuera necesario, la legislación nacional para identificar y solucionar las carencias detectadas en la protección de la mujer contra todas las formas de violencia que se producen en el ámbito familiar, derogar las leyes que discriminen a la mujer y tipificar como delito todo acto de violencia de ese tipo cometido contra las mujeres, incluida la violación por parte del cónyuge;
- establecer protección jurídica eficaz, incluidas las órdenes de protección, para todas las mujeres víctimas de violencia y seguir y evaluar de forma regular su implantación efectiva;
- garantizar que las leyes de inmigración y los procedimientos administrativos no impidan a las mujeres abandonar relaciones violentas por miedo a la deportación, a la pérdida de su situación legal o a que se le retire la custodia de los hijos;
- identificar e implementar medidas que aumenten el índice de denuncias, procesamientos y condenas a quienes cometan actos de violencia contra una mujer en el ámbito familiar;
- proporcionar a las víctimas asistencia jurídica y apoyo psicosocial y garantizar la protección de los testigos;
- desarrollar la evaluación de riesgos y la planificación de la seguridad como procedimiento habitual en la prevención de delitos de violencia

contra la mujer, así como garantizar que se presta una especial atención a las víctimas de alto riesgo que sufren actos de violencia de forma reiterada;

*b. Apoyo y protección de las víctimas*

- proporcionar los recursos necesarios para mantener teléfonos de ayuda gratuitos y disponibles durante todo el día que sean atendidos por personal debidamente cualificado, así como otros servicios de emergencia para todas las mujeres víctimas de violencia;
- proporcionar servicios adecuados de apoyo y defensa que cumplan con las normas de calidad a todas las víctimas de violencia; fomentar la autonomía de las mujeres y garantizar que los servicios sean accesibles para todas las mujeres, incluidas las mujeres en situación de exclusión social, las inmigrantes recién llegadas, las refugiadas, las mujeres pertenecientes a grupos étnicos minoritarios y las mujeres con discapacidad;
- proporcionar recursos para un número suficiente de centros de acogida seguros para las mujeres que tengan que huir de situaciones de violencia (una plaza en un centro de acogida para mujeres por cada 7500 habitantes) y para los servicios de defensa de la mujer y los centros de asistencia urgente en todas las regiones del país; dotar a estos servicios de los suficientes recursos humanos y económicos;
- desarrollar un sector especializado multidisciplinar que esté coordinado y dotado de los recursos necesarios para aumentar la capacidad de actuación de los distintos servicios nacionales y locales, como la Sanidad, la Justicia, las prestaciones sociales o la educación, con el fin de proporcionar a las mujeres víctimas de violencia un apoyo inmediato, integral y coordinado;
- organizar una formación integral sobre las distintas formas de violencia contra la mujer para los profesionales que han de tratar con mujeres víctimas de violencia en el ámbito familiar (por ejemplo, la Policía, el personal sanitario, los funcionarios judiciales, etc.);
- incluir la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos de la mujer y un problema de salud pública en los programas educativos de todos los estudios y acciones formativas del personal jurídico, de las fuerzas de seguridad, del personal sanitario, de los trabajadores sociales y de los educadores, entre otros;
- intensificar a todos los niveles el trabajo de las ONG implicadas en la lucha contra la violencia sobre las mujeres y establecer una colaboración activa con estas ONG, incluyendo el apoyo logístico y económico oportuno;

- proporcionar apoyo económico, alojamiento, permisos de residencia independientes y formación y empleo a las mujeres víctimas de violencia para que puedan decidir libremente si abandonan o no a su agresor;
- fomentar la creación de programas para agresores coordinados a nivel nacional e implantados a nivel local. Estos programas deben centrarse en garantizar la seguridad de las víctimas y organizarse en estrecha colaboración con los servicios de ayuda a las víctimas.

#### *c. Recogida de datos*

- garantizar la recogida sistemática en todos los ámbitos de datos estadísticos desagregados por sexo, tipo de violencia y relación entre agresor y víctima. Esta recogida debe ser realizada por los servicios nacionales de estadística u otros organismos (por ejemplo, los observatorios nacionales de violencia doméstica);
- desarrollar y utilizar una metodología que permita analizar los datos por género y compararlos con otros Estados miembros del Consejo de Europa;
- recopilar y publicar buenas prácticas para la prevención de la violencia en el ámbito familiar, proteger a sus víctimas y enjuiciar a los agresores a nivel nacional, regional y local.

#### *d. Sensibilización*

- denunciar públicamente la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar como una violación de los derechos humanos de la mujer y comprometerse a actuar contra ella al más alto nivel político;
- sensibilizar sobre la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, utilizando para ello todos los medios disponibles, en especial los medios de comunicación y los programas educativos, para derribar los estereotipos sexistas predominantes, las normas culturales discriminatorias y la tolerancia de esta violencia por parte de la opinión pública;
- animar a los líderes de opinión nacionales y locales a reconocer públicamente la gravedad de la violencia contra la mujer en el ámbito familiar y condenar su comisión y el uso de las costumbres, la tradición o la religión para justificarla;
- traducir a sus idiomas nacionales, si no lo han hecho ya, y difundir la *Recomendación Rec (2002) 5* y su memorando explicativo;
- respaldar iniciativas específicas de sensibilización dirigidas a los hombres para incitarles a participar de forma activa en la eliminación de

todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia en el ámbito familiar.

## **VI. Mensajes**

*Para combatir la violencia doméstica es necesaria una acción conjunta de los poderes públicos*

La violencia contra la mujer en el ámbito familiar (violencia doméstica) sigue siendo un grave problema que afecta a todos los Estados miembros del Consejo de Europa, independientemente de la cultura o la religión, las épocas de paz o de conflicto o las catástrofes. Se manifiesta de muy diversas formas y se la tolera con demasiada frecuencia. Así pues, es urgente que los Gobiernos, los Parlamentos, las autoridades regionales y locales y las organizaciones intergubernamentales internacionales, así como la sociedad civil, actúen de forma urgente para poner freno a la violencia contra la mujer en el ámbito familiar.

*La violencia doméstica es una violación de los derechos humanos*

La violencia cometida contra la mujer en el ámbito familiar no debería considerarse un asunto privado. La violencia contra la mujer anula, viola e impide el disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de actuar con la diligencia debida para prevenir este tipo de violencia, proteger a sus víctimas, indemnizarlas y enjuiciar y castigar a los agresores. En consecuencia, los Estados están obligados a tomar todas las medidas razonables para garantizar que las mujeres no sufran violencia y proporcionar protección a quienes se encuentren en peligro, así como reparación a las víctimas. Nunca deberían usarse la cultura, las costumbres, la familia o la religión como excusa para ignorar la violación de los derechos humanos de la mujer en el hogar.

*La violencia doméstica hiere gravemente a las mujeres y perjudica a toda la sociedad, incluidas las generaciones futuras*

Son muchas las mujeres que fallecen en muchos países como consecuencia de la violencia en el ámbito familiar. Además, la salud física y psicológica de las víctimas que sobreviven se ve gravemente mermada. Este tipo de violencia tiene también graves consecuencias para las familias y para la

sociedad en su conjunto y suele transmitirse de generación en generación. La violencia contra la mujer, además de todas las consecuencias personales y sociales, tiene un elevado coste económico (asistencia sanitaria, tratamiento psicológico, absentismo y menor productividad en el puesto de trabajo, etc.). Terminar con la violencia contra la mujer en el ámbito familiar es responsabilidad de todos: permanecer callado es ser cómplice de ella.

*La participación activa de los hombres es necesaria para combatir la violencia contra la mujer en el ámbito familiar*

Durante esta campaña conviene promover la participación activa de los hombres en actividades dirigidas a combatir la violencia contra la mujer. Los hombres tienen la responsabilidad de manifestarse contra la violencia en el ámbito familiar y hacerle frente. En este sentido, tienen un papel importante que desempeñar y pueden actuar como enlace con otros hombres y animarles a manifestarse contra dicha violencia.

## **VII. Grupos de destinatarios**

El Consejo de Europa ha trabajado con diversos colaboradores y grupos de destinatarios para llevar a cabo la *Campaña para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, a saber:

- jefes de Estado;
- jefes de Gobierno;
- ministros;
- presidentes de Parlamentos;
- parlamentarios;
- autoridades regionales y locales;
- organizaciones intergubernamentales internacionales;
- organizaciones no gubernamentales, tanto internacionales como regionales, de ayuda a las mujeres y de defensa de los derechos humanos;
- líderes de opinión nacionales;
- dirigentes locales;
- empresarios regionales y nacionales;
- agentes de las fuerzas del orden;
- miembros de la Judicatura;
- trabajadores sociales, personal sanitario y organizaciones de Servicios Sociales gestionadas por el Estado;

- ONG nacionales de ayuda a las mujeres que presten servicios de apoyo a las mujeres;
- profesionales y grupos del ámbito educativo;
- sindicatos;
- todas las mujeres;
- mujeres víctimas;
- los hombres como agentes del cambio;
- jóvenes;
- educadores.

### **VIII. Eslogan**

El eslogan de la campaña del Consejo de Europa fue: *Stop a la violencia doméstica contra las mujeres.*

### **IX. Duración**

Los preparativos de la campaña comenzaron a principios de 2006. El 27 de noviembre de 2006 se celebró en el Senado de España, en Madrid, una conferencia de alto nivel para lanzar la campaña a la que asistieron representantes de Gobiernos, Parlamentos, autoridades regionales y locales, organizaciones intergubernamentales internacionales y ONG. La campaña finalizó con una conferencia de clausura de alto nivel celebrada en Estrasburgo los días 10 y 11 de junio de 2008.

### **X. Reparto de responsabilidades**

La realización de la campaña fue responsabilidad del Comité de Ministros a través de la Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos (División de Igualdad entre Hombres y Mujeres y Lucha contra el Tráfico de Seres Humanos) en lo que respecta a la dimensión intergubernamental de la campaña, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en lo que respecta a la dimensión parlamentaria y el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa en lo que respecta a la dimensión local y regional. Además, esta campaña se desarrolló en colaboración con Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros, organizaciones intergubernamentales internacionales y ONG implicadas en la protección de las mujeres contra la violencia.



## **Acciones realizadas en el marco de la campaña del Consejo de Europa**

La campaña del Consejo de Europa comprendía dos niveles de aplicación. El primero de ellos incluía actividades realizadas directamente por el Consejo de Europa, que reflejaban sus dimensiones intergubernamental, parlamentaria, local y regional. El segundo nivel consistía en campañas y actividades realizadas por los Estados miembros del Consejo de Europa a nivel nacional, regional y local.

### ***I. Actividades del Consejo de Europa***

#### *a. Conferencia de lanzamiento*

El 27 de noviembre de 2006 se celebró en el Senado de España, en Madrid, una conferencia de alto nivel para lanzar la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, a la que asistieron representantes de Gobiernos, Parlamentos, autoridades regionales y locales, organizaciones intergubernamentales internacionales y ONG.

El Grupo de Trabajo para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica había recomendado que la conferencia de lanzamiento de la campaña se organizara al más alto nivel político y con una amplia participación de las ONG que realizan su labor en este ámbito.

#### *b. Medios de comunicación y actividades de la campaña*

La conferencia de lanzamiento de la campaña recibió una amplia cobertura mediática en todos los Estados miembros del Consejo de Europa.

#### *c. Seminarios regionales*

Se organizaron cinco seminarios de alto nivel en los Estados miembros que así lo solicitaron. En dichos seminarios se hizo hincapié en los distintos objetivos de la campaña. Se animó a los Estados a participar en esta actividad.

#### *d. Actividades realizadas por la Asamblea Parlamentaria (PACE) y el Congreso de Autoridades Locales y Regionales*

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa fue la encargada de llevar a efecto la dimensión parlamentaria de la campaña. Por su parte, el Congreso de Autoridades Locales y Regionales se encargó de la realización de la dimensión local y regional de la misma.

#### *e. Creación de un sitio web específico para la campaña*

Se dedicó un sitio web a la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica* en <http://www.coe.int/stopviolence/>, en el que se proporcionaba información detallada sobre la campaña y sus actividades. El sitio web facilitaba asimismo información sobre las actividades y campañas nacionales y enlaces a los sitios web de las campañas nacionales. Además, sirvió como foro interactivo para el intercambio de información y buenas prácticas.

#### *f. Difusión del material de la campaña para los Estados miembros y las oficinas de información y representaciones del Consejo de Europa*

- El material de la campaña se distribuyó entre los asistentes a la conferencia de lanzamiento y a los seminarios regionales del Consejo de Europa, así como a las oficinas de información y a las representaciones del Consejo de Europa.
- La Secretaría del Consejo de Europa distribuyó material de la campaña entre ONG y el público en general.

## **II. Actividades organizadas por los Estados miembros**

### *a. Designación de funcionarios de enlace*

Se invitó a cada Estado miembro a designar a una funcionaria o funcionario de alto nivel y a una funcionaria o funcionario de enlace para la campaña del Consejo de Europa y las campañas nacionales. Se invitó a la funcionaria o funcionario de alto nivel a defender la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, con la ayuda de la funcionaria o funcionario de en-

lace. Se promovió que las funcionarias y funcionarios de enlace contaran con el respaldo de un grupo de trabajo nacional sobre la violencia contra la mujer en el ámbito familiar, en el que se intentó incluir a ONG de ayuda a las mujeres y otras ONG que luchan contra la violencia sobre las mujeres. El papel del grupo de trabajo nacional consistió en respaldar el desarrollo de las campañas nacionales de los Estados miembros para combatir la violencia contra la mujer, incluida la violencia en el ámbito familiar.

Se consideró aconsejable que esta funcionaria o funcionario de enlace designado por las autoridades nacionales fuera una persona que ejerciera algún cargo a nivel nacional relacionado con la lucha contra la violencia sobre la mujer. Se invitó a las funcionarias y funcionarios de enlace nacionales a colaborar con la campaña del Consejo de Europa aportando información y transmitiendo las buenas prácticas vigentes en sus países para combatir la violencia contra las mujeres, que se publicaron en el sitio web del Consejo de Europa. El Consejo de Europa animó a los Estados miembros que tuvieran experiencia y conocimientos sobre medidas legislativas, políticas y de otra índole a compartirlos con otros Estados miembros para que estos pudieran implementarlos en sus campañas nacionales.

Se animó a las funcionarias y funcionarios de enlace a dar la mayor difusión posible a los materiales de la campaña entre los actores nacionales que así lo solicitaran, en especial a los trabajadores sociales, los profesionales sanitarios, la Policía, la Judicatura, los legisladores y las ONG que combaten la violencia contra las mujeres.

Se invitó a todos los Estados miembros a comunicar a la Secretaría del Consejo de Europa la designación de una funcionaria o funcionario de enlace. Posteriormente, se publicó en el sitio web del Consejo de Europa información sobre las 46 funcionarias y funcionarios de enlace.

#### *b. Planes de acción de la campaña*

Se animó a los grupos de trabajo nacionales a elaborar su propio plan de acción para la campaña nacional. Su plan de acción debía basarse en el programa general e incluir:

- un análisis de la situación nacional para identificar los logros y los fallos en la lucha contra la violencia sobre las mujeres;

- una recogida y/u organización de los datos existentes para desarrollar una ficha de información nacional que sirviera como referencia en el futuro;
- la definición de actividades concretas, basadas en los objetivos del programa general, para solucionar las carencias;
- la asignación de los recursos suficientes, elaboración del calendario de aplicación, etc.;
- la comunicación de los planes de acción de la campaña al Consejo de Europa con fines informativos y de intercambio.

Se invitó a los Estados miembros a remitir a la Secretaría del Consejo de Europa un informe provisional en 2007 y un informe final sobre las actividades y resultados concretos de sus campañas nacionales en 2008 para que fueran evaluados por el grupo de trabajo. Conforme a su mandato, el grupo de trabajo evaluó el desarrollo a nivel nacional y estableció instrumentos para cuantificar la evolución a nivel paneuropeo con el fin de redactar propuestas de acción.

### *c. Fechas clave para la campaña*

- Fecha: 8 de marzo. Motivo: *Día Internacional de la Mujer*  
El *Día Internacional de la Mujer* es una fecha clave para la organización de actos públicos y para lanzar campañas en los medios de comunicación, en colaboración con las organizaciones de ayuda a las mujeres, sobre la violencia contra la mujer en el ámbito familiar. Se invitó a todos los Estados miembros que participaban en la campaña del Consejo de Europa a dar prioridad a este tipo de violencia como tema del *Día Internacional de la Mujer* en 2007 y 2008 y a promover los mensajes de la campaña.
- Fecha: 15 de mayo. Motivo: *Día Internacional de la Familia*  
El *Día Internacional de la Familia* supone una oportunidad importante para hacer hincapié en la violencia contra la mujer en el ámbito familiar. Se invitó a los Estados miembros a organizar campañas públicas y actividades en los medios de comunicación para manifestarse contra este tipo de violencia.
- Fecha: 25 de noviembre - 10 de diciembre. Motivo: *Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* y los *16 Días de Activismo contra la Violencia de Género*  
El *Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* y los *16 Días de Activismo contra la Violencia de Género*

suponen otra oportunidad para las actividades en los medios de comunicación y la realización de campañas. Se invitó a los Estados miembros que participaban en la campaña del Consejo de Europa a manifestarse públicamente contra la violencia cometida sobre las mujeres en el ámbito familiar y a unirse a las organizaciones no gubernamentales de ayuda a las mujeres y otras de ámbito nacional que participaran en los *16 Días de Activismo* para realizar juntos campañas destinadas a erradicar la violencia contra la mujer.

También se les invitó a aprovechar las fechas clave nacionales para intensificar la campaña y hacer declaraciones conjuntas durante las reuniones del Comité de Ministros a lo largo de toda la campaña.

### ***Material de la campaña***

#### *Material impreso*

- carteles;
- fichas informativas;
- marcapáginas;
- carpetas;
- folletos;
- pegatinas;
- calendarios.

#### *Material audiovisual*

- anuncios para radio y televisión;
- comunicados de los poderes públicos;
- lotes de vídeo;
- exposiciones fotográficas;
- vídeos.

Puede consultarse el material elaborado para la campaña en el sitio web del Consejo de Europa dedicado a la campaña, en <http://www.coe.int/stop-violence/>.

## **Calendario**

### *Año 2006*

- El grupo de trabajo terminó el Programa de la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, durante su segunda reunión, que tuvo lugar del 25 al 27 de abril. El programa fue aprobado por el Comité de Ministros el 21 de junio.
- La conferencia de lanzamiento se celebró el 27 de noviembre en el Senado de España, en Madrid.
- Se creó un sitio web del Consejo de Europa dedicado específicamente a la campaña en <http://www.coe.int/violence/>.
- Se pidió a los Estados miembros del Consejo de Europa que designaran funcionarios y funcionarias de alto nivel y funcionarios y funcionarias de enlace, así como que hicieran lo posible por lanzar las campañas nacionales en 2006.

### *Año 2007*

- Se organizaron seminarios regionales en los Estados miembros del Consejo de Europa.
- Los Estados miembros que aún no lo habían hecho lanzaron y llevaron a cabo sus campañas nacionales.
- Se remitieron al grupo de trabajo, para su estudio, los informes nacionales provisionales sobre las actividades de la campaña.

### *Año 2008*

- La conferencia de clausura se celebró en Estrasburgo los días 10 y 11 de junio de 2008.
- Se remitieron al grupo de trabajo, para su estudio, los informes nacionales finales sobre las actividades de la campaña.
- Se aprobó el informe final de actividad del grupo de trabajo, que incluía una evaluación de la campaña del Consejo de Europa.



# **COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES:**

## **NORMAS MÍNIMAS PARA LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA**

**PROFESORA LIZ KELLY, CÁTEDRA RODDICK  
SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES  
DE LA UNIVERSIDAD METROPOLITANA DE LONDRES, Y LORNA DUBOIS**

**Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos**  
Consejo de Europa  
*Estrasburgo, septiembre de 2008*



División de Igualdad de Género y Tráfico de Seres Humanos  
Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos  
Consejo de Europa  
F-67075 Strasbourg Cedex  
[www.coe.int/stopviolence](http://www.coe.int/stopviolence)  
© Consejo de Europa, 2008  
Impreso en el Consejo de Europa

## El Consejo de Europa

El Consejo de Europa es una organización política creada el 5 de mayo de 1949 por diez Estados europeos con el fin de promover una mayor unión entre sus miembros. En la actualidad cuenta con 47 países<sup>253</sup>.

Los principales objetivos de la organización son promover la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley, así como buscar soluciones comunes a los problemas políticos, sociales, culturales y jurídicos de sus Estados miembros. Desde 1989, ha integrado a la mayoría de los países de Europa central y oriental y les ha apoyado en sus esfuerzos por poner en marcha y consolidar sus reformas políticas, legislativas y administrativas.

La sede permanente del Consejo de Europa se encuentra en Estrasburgo (Francia). El estatuto de la organización prevé dos órganos constitutivos: el Comité de Ministros, compuesto por los Ministros/as de Asuntos Exteriores de los 47 Estados miembros, y la Asamblea Parlamentaria, formada por delegados/as de los 47 Parlamentos nacionales. El Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa representa a las administraciones locales y regionales de los Estados miembros.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos constituye el órgano judicial com-

---

<sup>253</sup> Albania, Alemania, Andorra, Antigua-República Yugoslava de Macedonia, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

petente para conocer de las demandas interpuestas contra un Estado por particulares, asociaciones u otros Estados contratantes, por violación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

## **El Consejo de Europa y la igualdad entre mujeres y hombres**

El análisis de la igualdad entre mujeres y hombres, considerada un derecho fundamental, corresponde al Comité Director para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (CDEG). Los expertos y expertas que forman el Comité (una representación por cada Estado miembro) tienen encomendada la tarea de promover, tanto a escala nacional como en el ámbito del Consejo de Europa, actuaciones dirigidas a lograr la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Con ese objeto, el CDEG realiza análisis, estudios y evaluaciones, define estrategias y medidas políticas y, en caso necesario, elabora los instrumentos jurídicos pertinentes.

Si desea información acerca de las actividades del Consejo de Europa en materia de igualdad entre hombres y mujeres, póngase en contacto con:

División de Igualdad de Género y Tráfico de Seres Humanos  
Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos  
Consejo de Europa  
F-67075 Estrasburgo cedex  
Tel. +33 3 88 41 20 00  
Correo electrónico: [dg2.equality@coe.int](mailto:dg2.equality@coe.int)  
<http://www.coe.int/equality/>

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN: DELIMITACIÓN DEL CONTEXTO</b> .....	261
<b>¿POR QUÉ UNAS NORMAS MÍNIMAS?</b> .....	263
Un estudio sobre normas mínimas .....	265
Metodología .....	266
Conceptos y definiciones .....	269
<b>LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EUROPA</b> .....	273
Tipos de servicios.....	274
Una reflexión sobre la distribución de los servicios .....	283
Recomendaciones recientes.....	286
<b>FUNDAMENTOS DE LAS NORMAS</b> .....	289
Servicios para casos de violencia doméstica.....	291
Servicios para casos de violencia sexual.....	296
Otros servicios .....	298
Posibilidades y retos .....	304
<b>LA ELABORACIÓN DE UNAS NORMAS MÍNIMAS EUROPEAS</b> .....	307
Entender la violencia desde una perspectiva de género .....	308
Una cultura de «empoderamiento» .....	309
Principios contrapuestos .....	310
Oferta integrada de servicios .....	311

Acceso y no discriminación .....	312
Los niños y las niñas como usuarios/as de los servicios .....	312
Cooperación interinstitucional .....	313
Necesidades de asistencia de larga duración.....	314
El borrador de propuestas de normas.....	314
El proceso de consultas por vía electrónica.....	315
Ventajas, riesgos y peticiones de las personas entrevistadas .....	316
<b>LA DEFINICIÓN DE LAS NORMAS .....</b>	<b>321</b>
Los principios generales .....	323
Niveles mínimos de prestación .....	325
<b>UN MARCO DE DERECHOS HUMANOS .....</b>	<b>329</b>
Obligaciones internacionales jurídicamente vinculantes.....	330
Obligaciones internacionales no vinculantes jurídicamente.....	336
<b>RESUMEN Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>343</b>
<b>LAS NORMAS MÍNIMAS .....</b>	<b>347</b>
Temas clave y principios generales .....	347
Propuesta de normas mínimas .....	349
Niveles de prestación de servicio.....	351
Normas mínimas esenciales .....	353
Normas específicas de cada servicio.....	360
<b>GLOSARIO.....</b>	<b>387</b>
<b>CUADROS DE RESPUESTAS OBTENIDAS EN LAS ENTREVISTAS Y LA CONSULTA .....</b>	<b>389</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>393</b>

## INTRODUCCIÓN: DELIMITACIÓN DEL CONTEXTO

La violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos que, por su propia naturaleza, priva a las mujeres de la posibilidad de gozar de las libertades fundamentales. Este tipo de violencia suele hacer a las mujeres más vulnerables a nuevas vejaciones y constituye un gran obstáculo para superar la desigualdad entre mujeres y hombres en la sociedad. La violencia en el seno de la familia o de la unidad doméstica existe en todos los Estados miembros del Consejo de Europa, a pesar de los progresos realizados en la legislación, las políticas y las prácticas.

Los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de todos sus ciudadanos y ciudadanas. Por consiguiente, deben adoptar todas las medidas razonables para prevenir, investigar y sancionar todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida aquella que tiene lugar en el seno de la familia o de la unidad doméstica. La violencia contra las mujeres, particularmente cuando se produce dentro del hogar, es un problema complejo que puede verse agravado por la respuesta de las autoridades a las que acudan las mujeres en busca de ayuda.

Durante la Tercera Cumbre del Consejo de Europa celebrada en mayo de 2005, los jefes y jefas de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa reafirmaron su compromiso con la erradicación de la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica. Con la adopción de un plan de acción que contemplaba el lanzamiento de una *Campaña para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica* y la creación de un grupo de trabajo sobre este mismo tema, definieron las futuras actividades del Consejo de Europa en este ámbito.

El Grupo de Trabajo para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica, formado por ocho expertos y expertas internacionales en la prevención y la lucha contra la violencia que sufren las mujeres, elaboró el programa de la campaña. Este programa, que fue aprobado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa, recoge una definición de la violencia contra las mujeres, además de los fines, objetivos, mensajes y actividades de la campaña.

El grupo de trabajo estableció cuatro grandes objetivos en los que se insta a los Estados miembros a realizar progresos significativos durante la campaña, a saber:

- Medidas jurídicas y políticas
- Asistencia y protección a las víctimas
- Recogida de datos
- Sensibilización

El presente estudio se centra en la asistencia y protección a las víctimas, el segundo de los objetivos. A este respecto, se insta a los Estados miembros a proporcionar los recursos que permitan ofrecer, adecuadamente y con calidad, lo siguiente:

- Líneas telefónicas de emergencia gratuitas y disponibles las 24 horas del día.
- Hogares seguros.
- Servicios de apoyo y protección.
- Servicios accesibles a las mujeres que se encuentran en situación de exclusión social, especialmente, a las inmigrantes recién llegadas, las refugiadas, las mujeres de minorías étnicas y las mujeres con discapacidad.
- Apoyo económico, vivienda, información sobre permisos de residencia, formación.
- Cooperación entre ONG especializadas.
- Coordinación interinstitucional.
- Planes de formación para los profesionales que tratan con toda la gama de violencia ejercida contra las mujeres, partiendo desde una perspectiva de protección de los derechos humanos.
- Programas dirigidos a los autores de actos de violencia, centrados en la necesidad de garantizar la seguridad de las mujeres y en la prevención.

El presente estudio pretende alcanzar un consenso sobre las normas mínimas que han de cumplir los servicios de asistencia: los tipos de servicios que han de existir, su alcance y sus principios y prácticas fundamentales.

## ¿POR QUÉ UNAS NORMAS MÍNIMAS?

«Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia» [Asamblea General de Naciones Unidas, 55/2 *Declaración del Milenio*, párrafo 6)].

Aunque actualmente se reconoce en mucha mayor medida la necesidad de servicios de asistencia que permitan a las mujeres hacer efectivos sus derechos en materia de protección, acceso a la Justicia, reparación y rehabilitación, y existe también una creciente consciencia general del carácter indispensable de determinadas prestaciones (como los hogares seguros), la disponibilidad y la calidad de los servicios varían considerablemente de unos Estados a otros y en el interior mismo de cada Estado. Para que las mujeres puedan verdaderamente vivir libres de violencia, es necesario que exista un acuerdo básico entre los Estados acerca del alcance y la gama de servicios que deberían prestarse. Éste es el motivo para la elaboración de unas normas mínimas.

Hace catorce años, mediante la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, las Naciones Unidas instaron a los Estados a «esforzarse por garantizar, en la mayor medida posible a la luz de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional, que las mujeres objeto de violencia y, cuando corresponda, sus hijos, dispongan de asistencia especializada»<sup>254</sup>. Obsérvese la referencia que aquí se hace (y que aparecerá también en textos posteriores) a la especialización; se trata de un reconocimiento explícito de la gran experiencia que las ONG de mujeres han adquirido durante décadas y que ha llegado a inspirar las políticas y las respuestas de algunas autoridades públicas.

Desde entonces, la violencia contra las mujeres se ha ido considerando de manera generalizada como una forma de discriminación que vulnera diversos derechos humanos. A partir de la reunión del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en 1992, la jurisprudencia ha ampliado la interpretación de las responsabili-

---

<sup>254</sup> Resolución de la Asamblea General 48/104 (*Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*), artículo 4 (g).



dades de diligencia debida respecto a la protección, el acceso a la Justicia y la rehabilitación<sup>255</sup>.

Históricamente han sido las ONG de mujeres (que aquí denominamos el sector especializado en materia de violencia contra las mujeres) quienes han prestado la asistencia a las víctimas<sup>256</sup>. Como ya se acaba de señalar, son estas ONG las que han proporcionado esa asistencia especializada que Naciones Unidas ha calificado de crucial. Estos grupos, que suelen contar con escasos fondos, han superado inmensos obstáculos no sólo para crear nuevas formas de servicios, sino también para situar la cuestión de la violencia contra las mujeres entre las preocupaciones nacionales e internacionales y para hacer ver su experiencia en la materia. Hoy en día es indiscutible que estas organizaciones, que cuentan con escasos recursos pero con una gran dedicación, han conseguido modificar las leyes nacionales e internacionales en muchos y muy importantes aspectos (Merry, 2006), y han ofrecido diversos caminos para garantizar la seguridad y aumentar el bienestar de un gran número de mujeres y niños/as.

Con frecuencia, este sector especializado en violencia contra la mujer ha configurado también el desarrollo de la prestación de los servicios. El *Balance de las medidas y las actuaciones adoptadas en los Estados miembros del Consejo de Europa* (en adelante, el *Balance*)<sup>257</sup> puso de manifiesto que pocos Estados miembros podían afirmar que proporcionaban los recursos adecuados a las víctimas de la violencia. Además, el alcance de los servicios no era uniforme puesto que se hacía más hincapié en la violencia doméstica que en la sexual y porque apenas existían servicios respecto a prácticas tradicionales nocivas. El Reino Unido, donde la oferta de servicios se considera

---

<sup>255</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 19*, 11ª sesión, 1992, párrafo 9, y véase Ertürk, Yakin, (2006), Informe de la Relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, *La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*, E/CN.4/2006/61, Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

<sup>256</sup> Aunque muchos de los servicios de asistencia que se mencionan aquí emplean el término «superviviente», el concepto de «víctima» se utiliza para designar la situación jurídica de las víctimas de un delito.

<sup>257</sup> *Combating Violence Against Women: Stocktaking study on the measures and actions taken in Council of Europe member States* [Combatir la violencia contra las mujeres: balance de las medidas y actuaciones adoptadas en los Estados miembros del Consejo de Europa], Dirección General de Derechos Humanos, Consejo de Europa, CDEG(2006)3, Estrasburgo, 2006.

una de las más extensas de Europa, ha enumerado recientemente estas deficiencias usando una metodología innovadora (Coy, Kelly y Food, 2007).

Las investigaciones sobre los servicios de asistencia no son tan abundantes como las relativas a la prevalencia de la violencia contra las mujeres y han tenido una tendencia a centrarse en la evaluación, la elaboración de catálogos sobre los servicios existentes y la identificación de prácticas prometedoras. Hasta la fecha, han sido escasos los trabajos dedicados a las normas mínimas que los Estados y los proveedores de servicios deberían satisfacer o poner en efecto para cumplir su obligación internacional de ejercer la diligencia debida a la hora de investigar y sancionar los actos de violencia, proporcionar protección a las víctimas y, ante todo, prevenir la violencia contra las mujeres. Por tanto, en ese sentido, el presente estudio es único.

## Un estudio sobre normas mínimas

El Consejo de Europa ha adquirido el compromiso de ampliar la actual base de conocimiento sobre las formas de apoyar y ayudar a las mujeres que son víctimas de violencia. Con ese objetivo, el presente estudio aborda las siguientes cuestiones:

- ¿Qué servicios deberían existir y cuál debería ser su distribución desde el punto de vista demográfico y geográfico?
- ¿Quién deberían prestar los servicios?
- ¿Qué normas mínimas deberían adoptarse en toda Europa?

La finalidad de la investigación era proponer un conjunto de normas mínimas en relación con todas las formas de violencia contra las mujeres, con excepción de la trata de mujeres puesto que este problema ya es objeto de un número importante de actividades específicas del Consejo de Europa. Los servicios que se iban a considerar, prestados tanto por entidades públicas como por organizaciones no gubernamentales, habrían de incluir, como mínimo, los siguientes: líneas telefónicas de emergencia; servicios de asesoramiento e intervención; refugios o centros de acogida; centros de atención y orientación a las víctimas de agresiones sexuales y centros de crisis para las víctimas de una violación. La metodología del estudio incluía la consulta

con partes interesadas clave. Nuestro planteamiento tenía como objetivo obtener el mayor número de aportaciones en todos los Estados miembros.

## Metodología

El estudio se ha elaborado por fases, cada una de ellas basada en las anteriores. Desde su inicio hasta su presentación a finales de 2007 en una conferencia organizada al efecto transcurrieron cinco meses. Las fases y el calendario original figuran en el Cuadro 1.

**Cuadro 1**  
*Fases y calendario del proyecto*

Fase	Tareas
1	Investigación documental dirigida a establecer una tipología de los servicios prestados, los fundamentos de derechos humanos de las normas y las propuestas existentes.
2	Elaboración de un breve cuestionario sobre la prestación de servicios y sobre las normas existentes, en su caso, destinado a los enlaces nacionales designados en el marco de la <i>Campaña del Consejo de Europa para combatir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica</i> , <sup>1</sup> realización de entrevistas telefónicas.
3	Realización de un cuestionario similar dirigido a las ONG especializadas, incluidas las redes de organizaciones, con el fin de identificar las normas existentes y recabar opiniones acerca de las mismas y de lo que deberían contener las propuestas del Consejo de Europa.
4	Entrevistas telefónicas con cinco expertos/as en materia de normas.
5	Análisis de todos los datos y consiguiente redacción de un borrador de propuesta de normas mínimas.
6	Consultas por vía electrónica durante una semana con el fin tanto de mejorar las propuestas como de lograr apoyo a las mismas – participación de entidades públicas y de organizaciones no gubernamentales.
7	Sobre la base de las fases 1 a 6, elaboración de un informe que recogiera las propuestas de normas mínimas fundamentales y los principios deontológicos y filosóficos. El informe se presentaría en una conferencia en Estrasburgo, en diciembre de 2007.
<sup>1</sup> Los enlaces nacionales son representantes de las autoridades de todos los Estados miembros seleccionados con el fin de llevar a cabo, en el ámbito nacional, la <i>Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica</i> .	

Debido a la prolongación del período de respuestas de las fases 2 a 4, la propuesta de normas mínimas fundamentales presentada en la conferencia sólo fue una versión provisional. Las consultas por vía electrónica se realizaron después de la conferencia, en enero de 2008, y duraron dos semanas. En el curso de

este proceso, las normas fueron objeto de sustanciales modificaciones. A continuación se explica con mayor detalle cómo se realizó el estudio y cuál fue la participación de los Estados miembros, las ONG y las personas expertas.

## *Fases 1-4*

La investigación documental dio lugar a un texto de 100 páginas en el que se presentaban, en forma de tabla, todas las propuestas de normas recogidas en la documentación sobre derechos humanos, así como las propuestas ya existentes. Todas estas propuestas no se presentan en el presente estudio porque eran repetitivas y demasiado extensas para unas normas que van a llevarse a efecto en el ámbito regional.

Se acordó que la muestra para realizar las entrevistas estaría compuesta por todos los enlaces nacionales de la campaña del Consejo de Europa y una ONG o red de ONG de cada Estado miembro. El proyecto se llevó a cabo en inglés. En algunos países resultó difícil encontrar entidades participantes adecuadas, incluso cuando se realizaron búsquedas adicionales de ONG pertinentes. No se recibió respuesta de 12 Estados miembros; los otros 35 sí participaron (véanse todos los datos en el Anexo 2).

Participaron 52 personas: 23 representantes de ONG y 27 enlaces nacionales. En 13 Estados respondieron tanto el enlace nacional como la ONG; en 15 sólo respondió el enlace y en 7 sólo la ONG. Se preguntaba qué servicios se prestaban en ese momento; si existían normas y/o estaba previsto establecerlas; qué pensaban los/las participantes de la idea de establecer normas y cuáles consideraban las normas esenciales. Las personas encuestadas podían elegir entre rellenar ellas mismas el cuestionario y enviarlo electrónicamente o responderlo en el curso de una entrevista telefónica. 27 personas eligieron esta última opción. Todas las entrevistas fueron grabadas en cinta a la vez que se anotaban las respuestas en un cuestionario en blanco<sup>258</sup>. En el caso de los cuestionarios remitidos por vía electrónica, cuando las respuestas requerían alguna aclaración se solicitaba, siempre que fuera posible, mediante correo electrónico y/o llamada telefónica.

En los casos en que participaron tanto el enlace nacional como la ONG, aparecieron frecuentemente discrepancias en las respuestas a una misma

---

<sup>258</sup> Con la autorización de la persona entrevistada.

pregunta y datos muy diferentes, por ejemplo, en cuanto a los servicios que se prestan en la actualidad. Esto demuestra una vez más las limitaciones de la actual base de conocimientos sobre los servicios de asistencia en Europa y las importantes diferencias incluso respecto a los datos más básicos (véase también el Balance).

Las entrevistas a personas expertas se realizaron con tres redes de ONG y dos representantes del mundo universitario. En este caso, las aportaciones más detalladas fueron las de Women Against Violence Europe (WAVE), Women's Aid England y Rape Crisis Network, todas ellas organizaciones que han estado implicadas en el desarrollo de normas para los servicios de ámbito local o destinadas a implementarse a escala regional.

### *Fases 5-7*

Todas las propuestas recogidas en la documentación existente y las recibidas en las entrevistas realizadas en las fases 3 y 4 de la investigación original se ordenaron en tablas y, a partir de ahí, se elaboró un conjunto de principios esenciales y una propuesta de normas para la Conferencia del Consejo de Europa sobre Servicios de Asistencia a las Mujeres Víctimas de la Violencia, celebrada en Estrasburgo en diciembre de 2007. Las personas asistentes a la conferencia apoyaron ampliamente el proyecto de normas y los principios, aunque se solicitó la clarificación de algunas propuestas concretas.

Las consultas por vía electrónica suscitaron una implicación mucho mayor. Se invitó a todas las personas entrevistadas en la Fase 3 y a las asistentes a la Conferencia a participar en un proceso de consultas a través de internet durante dos semanas. Las instrucciones pedían a los/las participantes que tuvieran a mano una copia del proyecto de normas. Las preguntas se referían, en primer lugar, al apoyo general al proyecto y a continuación abordaban cada uno de los apartados. Las preguntas iniciales sirvieron para recoger la opinión general; mientras que el resto de opciones preguntaban si existían pocas o muchas normas y se interesaban por las carencias y las propuestas de revisión. Esta metodología resultó eficaz en cuanto a participación<sup>259</sup>: un 42% de las ONG o redes de ONG; un 28% de los enlaces nacionales; y un 23% de fun-

---

<sup>259</sup> Sólo ocho Estados miembros del Consejo de Europa no participaron: Andorra, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Armenia, Croacia, la Federación Rusa, Italia, Lituania y Mónaco.

cionarios/as o empleados/as de organismos públicos. Las personas participantes estaban informadas y tenían conocimientos sobre la materia; más de dos tercios (un 67%) habían leído detenidamente el proyecto de normas.

A lo largo de todo el proyecto únicamente cuatro Estados miembros no hicieron aportación alguna (véase el Anexo 2). Aunque la realización de las consultas por vía electrónica exigió una cierta preparación, demostró ser no sólo más eficiente para el personal investigador sino también una forma de consulta más rigurosa y atractiva. Todas las respuestas fueron registradas y ordenadas en una tabla.

La gran mayoría acogió favorablemente las propuestas y algunas personas hicieron sugerencias con el fin de ampliar su pertinencia y su implantación en los contextos locales. Se fueron registrando todas las modificaciones propuestas y se relacionaron con las normas a las que se referían, poniéndose así de manifiesto los aspectos de interés común y las discrepancias. Nosotras analizamos cada una de las propuestas, valorando en qué medida eran clarificadoras o añadían cosas importantes, si podrían extenderse a todos los Estados miembros y si no chocaban con normas internacionales vigentes o con las opiniones emitidas por otras personas participantes. Éstos fueron los criterios utilizados para decidir si se aceptaban o no las modificaciones propuestas. Aquéllas que fueron aceptadas pasaron a formar parte de la versión definitiva de las normas que se expone en el presente documento.

## Conceptos y definiciones

En esta sección se recogen las definiciones en las que se basa el estudio. Algunas de ellas se entregaron a las personas participantes como parte de la documentación.

### *Violencia contra las mujeres*

En el ámbito del Consejo de Europa, por «violencia contra las mujeres» se entiende «cualquier acto de violencia basado en el género que implique o pueda implicar daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para las mujeres, incluida la mera amenaza de hacerlo, los actos coercitivos, o la privación arbi-

traria de libertad, ya sea en la vida pública o en la vida privada». Esto incluye: la violencia doméstica y sexual, el acoso sexual, los delitos cometidos en el nombre del honor, la mutilación de órganos genitales femeninos y otras prácticas tradicionales que perjudican a las mujeres, como los matrimonios forzados<sup>260</sup>. El informe del Secretario General de Naciones Unidas [*Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*]reitera el tenor literal de la *Declaración de 1993 sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, al señalar que «se entiende por violencia contra la mujer todo acto de violencia por motivos de género que se dirija contra una mujer porque es una mujer o que afecte desproporcionadamente a las mujeres» (p. 12).

### *Servicios de asistencia, proveedores de servicios y usuarias de los servicios*

Las mujeres reciben apoyo de diversas fuentes, incluidas personas pertenecientes a redes informales, especialmente amigas y familiares (Kelly, 1999; Wilcox, 2000). Aunque no sean realmente «servicios» (disponibles para toda mujer que necesite asistencia), las respuestas de las personas de confianza puede alentar o desalentar la búsqueda de una ayuda más amplia. Nos consta, por ejemplo, en cuanto a las violaciones, que la denuncia a la Policía y/o la solicitud de asistencia sanitaria se producen, con frecuencia, porque otras personas han animado a dar esos pasos (Lowett *et al*, 2004). El término «servicios de asistencia» engloba a organizaciones que ofrecen una serie de opciones que permiten a las mujeres obtener seguridad, acudir a la Justicia y reparar los daños de la violencia. Entre esas opciones se encuentran las siguientes: escucha; asesoramiento; defensa de derechos; centros de acogida; autoayuda; acompañamiento psicológico, protección e interposición de denuncia; y acceso al activismo. Estos servicios pueden ser prestados por ONG o por entidades públicas, las cuales conjuntamente constituyen el grupo «proveedores de servicios». Ya hemos destacado anteriormente el conocimiento y la cualificación del sector especializado en materia de violencia contra las mujeres. Cuando las mujeres acuden a los organismos públicos para denunciar la violencia, pueden tener la suerte de encontrarse con casos en los que el servicio es excelente; sin embargo, esto suele depender de los conocimientos y la empatía de personas individualmente comprom-

---

<sup>260</sup> Definición que figura en el anexo a la *Recomendación Rec (2002)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia*.

tidas con la causa y cualificadas. Por «usuarias de los servicios» se entienden las mujeres y niñas que solicitan el apoyo o la intervención.

La prestación de servicios especializados tiene su origen y hunde sus raíces en el sector de las ONG y el voluntariado. En apenas tres décadas, las organizaciones de mujeres, por sí solas y a través de su experiencia compartida, no sólo han creado distintos contextos en los que las mujeres se sienten capaces de hablar de las experiencias de violencia, sino que han logrado también un reconocimiento generalizado de la existencia de prácticas hasta entonces ocultas, privadas o aceptadas como normales (Kelly, 2005). En el curso de este proceso se han creado formas innovadoras de servicios que hoy se consideran respuestas esenciales a diversos problemas sociales: los centros de acogida y hogares seguros; las líneas telefónicas de emergencia; los grupos de autoayuda y la defensa de derechos tienen todos ellos su origen en la respuesta que en los años 70 dieron las asociaciones de base a la violación y la violencia doméstica (Schechter, 1982; Bevacqua, 2000; Dobash & Dobash, 1992). El principio fundacional de estos servicios de asistencia fue el compromiso de proporcionar espacios en los que las mujeres se sintieran seguras para contar lo que les ocurría; en los que se las creyera y respetara y en los que tuvieran la posibilidad de valorar las opciones disponibles. El acceso a estos servicios no dependía del cumplimiento de requisitos jurídicos o de otro tipo; se prestaban gratuitamente, cuando se necesitaban y sobre la base de los principios de confidencialidad y «empoderamiento» de la mujer (WAVE, 2002). La base internacional de conocimientos y prácticas parece indicar que los servicios prestados por ONG especializadas son sistemáticamente los que mejor responden a las mujeres que han sufrido violencia y, por consiguiente, deben ser apoyados y reconocidos por las autoridades públicas. Estas organizaciones deberían ser proveedores fundamentales de servicios y socios clave para el desarrollo de intervenciones públicas más eficaces, especialmente en cuanto al sistema jurídico y la aplicación de la ley.

### *Normas mínimas*

Son el mínimo común denominador o normas básicas que todos los Estados y Servicios deberían intentar cumplir. Las normas proporcionan puntos de referencia comparativa que ayudan a los Estados y a los proveedores de servicios a determinar: el alcance y la tipología de servicios que deberían ofrecerse, quién debería prestarlos y los principios y prácticas en los que de-



bería basarse su funcionamiento. Las normas representan una aspiración en el sentido de que muchos Estados todavía no cuentan con el número de servicios necesario y que algunos de los servicios pudieran no cumplir todavía todas las normas con sus actuales políticas, prácticas y recursos. Sin embargo, estas normas no son sólo una aspiración puesto que representan los niveles y la calidad de los servicios a los que las mujeres de toda Europa deberían tener acceso. Toda buena práctica debería cumplir con las normas mínimas, pero no quedarse ahí sino intentar optimizar el acceso, la calidad y los resultados positivos.

Dado que se trata del primer estudio del Consejo de Europa sobre normas mínimas para los servicios de asistencia, los datos sobre normas existentes proceden de países de otras regiones del mundo. En Europa se han encontrado algunas normas relativas a los centros de acogida y los proyectos de intervención, pero únicamente Irlanda y Reino Unido han empezado a trabajar en el desarrollo de normas para los servicios de asistencia en caso de violencia sexual. Muchos de los documentos a los que aludieron las personas participantes en el estudio no estaban disponibles en inglés y, por tanto, no pudieron ser analizados detenidamente.

## LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EUROPA

La presente sección recoge las recomendaciones de las personas participantes sobre los tipos de servicios que deberían prestarse, además de datos estimativos de los servicios existentes en sus Estados. No se ofrecen cifras exactas porque muy pocas de las personas encuestadas pudieron facilitarlas. Así pues, lo que hemos hecho es presentar de manera resumida los tipos de servicios más y menos frecuentes y las formas de violencia contra las mujeres en que se especializan, y señalar las deficiencias más importantes. Las definiciones de estos tipos de servicios figuran en el glosario del Anexo 1.

La comunidad internacional ha ofrecido algunas orientaciones acerca de los tipos de servicios necesarios para combatir la violencia contra las mujeres. En concreto, esas orientaciones proceden del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>261</sup>, la *Plataforma de Acción de Beijing*<sup>262</sup> «*Plataforma de Beijing*») y el reciente *Estudio a sobre todas las formas de violencia contra la mujer* del Secretario General de las Naciones Unidas<sup>263</sup>. También se incluyen otros servicios considerados vitales para una respuesta integrada en algunos Estados europeos, como son los proyectos de intervención. Los documentos sobre derechos humanos señalan, asimismo, que los servicios deben ser lingüística y culturalmente accesibles para las mujeres y las niñas inmigrantes<sup>264</sup>, tener en cuenta a las mujeres con discapacidad<sup>265</sup>, a las mujeres desplazadas como consecuencia de un conflicto, incluidas las que se convierten en refugiadas<sup>266</sup> y a las mujeres que viven en zonas rurales<sup>267</sup>. Las mujeres que hayan sido objeto de abusos, en particular las que vivan en instituciones donde se hayan detectado los abu-

---

<sup>261</sup> *Recomendación 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 11º período de sesiones, 1992, párrafo 9.

<sup>262</sup> A/CONF.177/20, 1995.

<sup>263</sup> A/61/122/Add.1, relaciona los instrumentos arriba mencionados en un resumen de la prestación de servicios y de las normas que los Estados deberían adoptar como «buenas prácticas»

<sup>264</sup> *Plataforma de Acción de Beijing*, Objetivo estratégico D1, párrafo 125 (b), recogido por el Secretario General en la p. 94 de su informe (versión española).

<sup>265</sup> *Plataforma de Acción de Beijing*, Objetivo estratégico D1, párrafo 124.

<sup>266</sup> *Plataforma de Acción de Beijing*, Objetivo estratégico E5, párrafo 147(n).

<sup>267</sup> *Recomendación 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, párrafo 24 (o).

sos y en familias en las que se hayan producido abusos sexuales, tienen derecho a servicios de asesoramiento y apoyo.<sup>268</sup>

## Tipos de servicios

### *Refugios y centros de acogida*

La *Plataforma de Beijing*, además de apoyar los centros de acogida, añadió que debían estar dotados de los recursos necesarios y ser accesibles. Una reciente sentencia judicial declaró que un Estado que no proporciona acceso a una protección inmediata (en este caso, la víctima no pudo acceder a un centro de acogida y no tenía medios jurídicos o de otro tipo para lograr la seguridad) vulnera la *Convención de Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer* (Sra. A.T. contra Hungría).<sup>269</sup>

Aunque suelen asociarse a las víctimas de la violencia doméstica, los centros de acogida pueden recibir también a cualquier mujer que haya sufrido violencia, o pueden estar especializados en otros tipos de violencia y ofrecer protección frente a la mutilación de órganos genitales femeninos, los matrimonios forzados, los delitos cometidos en nombre del honor, la violencia sexual, incluida la explotación sexual y el abuso sexual de las niñas. No obstante, este último tipo de centros es relativamente escaso.

Pese a que los refugios y centros de acogida aparecían sin duda como el tipo de servicio más común, muchas de las personas encuestadas creían que deberían ser más numerosos. Algunos centros de acogida sólo ofrecen un alojamiento seguro; muchos otros, en cambio, alguna combinación de los

---

<sup>268</sup> *Plataforma de Acción de Beijing*, Objetivo estratégico D1, párrafo 126 (c); *Recomendación 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, párrafo 24 (r) (v).

<sup>269</sup> *Recomendación 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, párrafo 24 (r) (iii); *Plataforma de Acción de Beijing*, Objetivo estratégico D1, párrafo 125 (a), recogido por el Secretario General en la p. 94 de su informe (versión española); *Decisión del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 2005, Comunicación n° 2/2003

siguientes servicios: atención de proximidad para grupos desfavorecidos; defensa de derechos; asesoramiento; acompañamiento psicológico; realojo; seguimiento del caso o servicios para los hijos e hijas. El mensaje clave transmitido sobre este aspecto fue la necesidad de que exista un número suficiente de estos servicios en la capital o las grandes ciudades y al menos un centro de acogida en cada municipio, cantón o provincia. También hubo opiniones que defendían la creación de un número obligatorio de alojamientos familiares en función del número de habitantes del país y de las actuales estimaciones de prevalencia.

### *Orientación y acompañamiento psicológico*

Varios documentos internacionales reiteran la necesidad de un apoyo más prolongado (a menudo denominado «rehabilitación»<sup>270</sup>) que permita superar los daños de la violencia. La *Plataforma de Beijing*, por ejemplo, señala que los servicios de salud mental deberían integrarse «en los sistemas de atención primaria de la salud» u otros sistemas apropiados. El informe del Secretario General de Naciones Unidas cita al Centro Autónomo de la Mujer de Belgrado como ejemplo de buena práctica. Este centro pone en efecto tres principios básicos: «confiar en la experiencia de las mujeres, no culpar a las mujeres por la violencia que han sufrido y no dar consejos, sino promover la autodeterminación de las mujeres»<sup>271</sup>.

Las personas que han participado en el estudio han expresado un apoyo considerable al acompañamiento psicológico, indicando que debería haber un número suficiente de centros equitativamente repartidos. También en este caso hubo discrepancias sobre si tales centros deberían ocuparse de formas específicas de violencia contra las mujeres o ser capaces de abordar todas las formas: un argumento a favor de esta última postura es que las mujeres que sufren mayores daños suelen haber sido víctimas de múltiples formas de violencia.

---

<sup>270</sup> Recomendación 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, párrafo 24 (k) y (r) (iii)

<sup>271</sup> Recomendación 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, párrafo 24 (r) (iii); *Plataforma de Acción de Beijing*, Objetivo estratégico C1, párrafo 106 (q); *Informe del Secretario General de Naciones Unidas*, párrafo 328, página 109 (versión española).

## *Servicios médicos y sanitarios, incluidos los centros de atención a las víctimas de agresión sexual*

De acuerdo con la *Plataforma de Beijing*, los Estados Parte deberían establecer o apoyar «el empleo de trabajadores sanitarios especialmente capacitados»<sup>272</sup>. El personal sanitario de atención primaria debería estar capacitado para «reconocer y tratar a las niñas y a las mujeres de todas las edades que hayan sido víctimas de cualquier tipo de violencia, especialmente violencia en el hogar, abusos sexuales u otro tipo de abuso durante conflictos armados y de otra índole»<sup>273</sup>. El informe del Secretario General de Naciones Unidas señala además que los protocolos de formación son una buena práctica, así como «la incorporación de los centros de atención a las víctimas de agresión sexual al sistema de atención de la salud, y el establecimiento de sistemas de remisión que interconecten a los distintos sectores implicados, como los servicios de atención de la salud, asesoramiento y vivienda, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los programas para los infractores»<sup>274</sup>. Se hace así eco de las recomendaciones del CEDAW<sup>275</sup>, que destacan también el acceso a la protección, el tratamiento de los traumas y el acompañamiento psicológico. Cabe citar también las normas referidas al consentimiento con conocimiento de causa; el respeto a la dignidad; la confidencialidad; la intimidad y la posibilidad de elegir<sup>276</sup>.

## *Asesoramiento jurídico y de otra índole*

Moverse en los sistemas de Justicia civil y penal es siempre complejo, pero resulta mucho más desalentador cuando se acaba de ser víctima de violencia. Y, sin embargo, éstos y otros sistemas (como el alojamiento o el mantenimiento de los ingresos) son esenciales para que las mujeres puedan ejercer muchos de sus derechos humanos<sup>277</sup>. Por tanto, la prestación de ase-

---

<sup>272</sup> *Plataforma de Acción de Beijing*, Objetivo estratégico D1, párrafo 125 (a); *Recomendación 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, párrafo 24 (k).

<sup>273</sup> *Plataforma de Acción de Beijing*, Objetivo estratégico C1, párrafo 106 (q).

<sup>274</sup> Párrafo 322, p. 107 (versión española).

<sup>275</sup> Artículo 12 de la Convención; *Recomendación 24 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (20º período de sesiones, 1999), párrafos 15 (b) y 31 (f); párrafos 16 y 25.

<sup>276</sup> *Ibid*, párrafo 31 (e).

<sup>277</sup> *Plataforma de Acción de Beijing*, Objetivo estratégico D1, párrafo 125 (a); informe del Secretario General de Naciones Unidas, párrafo 329.

soramiento jurídico debería ser obligatoria y gratuita. Recientemente se ha subrayado también la importancia de la labor de defensa de la mujer para lograr que sus derechos sean efectivos (Kelly y Humphreys, 2001); estos servicios se han convertido en una piedra angular de las respuestas adoptadas en el Reino Unido frente a la violencia doméstica y sexual (Ministerio del Interior británico, 2007). La defensora de la mujer puede describirse como una «interlocutora única» que presta una atención integral para que las mujeres puedan entender y ejercer sus derechos; el conocimiento se convierte así en una vía hacia el «empoderamiento».

Las personas entrevistadas coincidieron de manera generalizada en que los servicios de asesoramiento y defensa de derechos deberían prestarse en todos los casos de violencia doméstica y sexual, y ofrecer la posibilidad de una intervención temprana, asistencia en los procesos judiciales y apoyo práctico, y garantizando la efectividad de los derechos y facultades. La necesidad de aumentar estos servicios era evidente para muchas de las personas encuestadas, que recomendaron además que estuvieran equitativamente distribuidos, fueran gratuitos cuando se necesitaran y fueran accesibles a víctimas pertenecientes a minorías étnicas, a las inmigrantes y a las mujeres con discapacidad.

### *Líneas telefónicas de emergencia y de ayuda*

El citado informe del Secretario General de Naciones Unidas considera que estas líneas son actualmente «un componente estándar de los servicios en numerosos países», subraya además la importancia del anonimato y del libre acceso porque «muchas mujeres vacilan en buscar ayuda» y concluye que «el funcionamiento durante las 24 horas del día de por lo menos una línea telefónica nacional de emergencia que brinde información, promoción, apoyo y asesoramiento para las crisis constituye una buena práctica». Las líneas de ayuda y asesoramiento protegen la privacidad y la confidencialidad, facilitan información gratuitamente y son, a menudo, el primer paso para acceder a otros servicios. Asimismo, constituyen un recurso esencial para las mujeres que viven en zonas rurales. Algunos servicios de Canadá que atienden a comunidades situadas a mucha distancia y a mujeres sordas han empezado a utilizar servicios de mensajes informáticos instantáneos como una manera más de obtener apoyo.

Hubo un gran consenso entre las personas participantes sobre la necesidad de que exista al menos una línea telefónica nacional de emergencia

que funcione las 24 horas; algunas de las personas entrevistadas consideraban que esta línea debería ser sólo para los casos de violencia doméstica, otras creían que eran necesarias dos líneas de tal forma que se atendiera también a las víctimas de violencia sexual y otras contemplaban incluso un servicio integrado para todas las formas de violencia contra las mujeres. Algunas personas destacaron la necesidad de que las líneas telefónicas de ayuda se hagan accesibles a las mujeres inmigrantes y de minorías étnicas mediante servicios integrales de traducción.

### *Grupos de autoayuda*

El apoyo de otras mujeres y la oportunidad de expresarse y de poner su experiencia en perspectiva siempre han formado parte de las respuestas feministas a la violencia contra las mujeres y, a este respecto, los grupos de ayuda desempeñan un importante papel. Estos grupos pueden ser servicios locales de corta duración u organizarse a través de entidades como los centros de atención a las víctimas de violación, los centros de acogida o los centros de mujeres. El informe del Secretario General de Naciones Unidas subraya el papel de los grupos de autoayuda a la hora de prestar «apoyo a las mujeres respetando su autonomía y alentando su independencia de decisión»<sup>278</sup>.

### *Centros de crisis para las víctimas de violación*

Los centros de atención a las crisis originadas por una violación son ONG que ofrecen diversos servicios, tales como líneas telefónicas de emergencia, acompañamiento psicológico, defensa de derechos y autoayuda, a las mujeres y niñas que han sufrido recientemente una agresión sexual o que la sufrieron en el pasado. Estos centros parten del principio de que corresponde a la mujer la decisión de presentar o no una denuncia a las autoridades públicas. Por tanto, estos servicios trabajan con un grupo de usuarias mucho más amplio que los centros de atención a las víctimas de agresiones sexuales (puesto que incluye también a aquellas mujeres que optan por no denunciar a la Policía y aquéllas que se esfuerzan por sobreponerse de las secuelas de un abuso sexual sufrido en el pasado), y suelen hacerlo durante un período más largo.

---

<sup>278</sup> Secretario General de Naciones Unidas (2006), p. 109 (versión española)

La escasa prestación de estos servicios en la actualidad y la falta de conocimiento de su función explican el hecho de que pocas de las personas encuestadas destacaran la necesidad de aumentarlos. Una de ellas señaló que, pese al reconocimiento de que la violencia sexual coincide con la violencia doméstica, no había servicios para los casos de violencia sexual, dejando así a importantes grupos de mujeres sin asesoramiento ni apoyo.

### *Defensa propia, formación y educación*

La *Plataforma de Beijing* recomienda a los Estados «fomentar la instrucción de las víctimas y de las víctimas potenciales de modo que puedan protegerse y proteger a otros de esas formas de violencia». En este sentido, la defensa propia, aunque suela pasarse por alto, constituye una importante forma de respuesta de las mujeres en varios países europeos (Seith y Kelly, 2003). La *Plataforma de Beijing* señala también que los Estados deben apoyar y promover el papel fundamental que desempeñan las instituciones intermedias, que pueden ser clave para una pronta detección e intervención<sup>279</sup>. La educación a muchos niveles (de la sociedad en su conjunto, de las mujeres que buscan ayuda y de los/las profesionales) resulta esencial para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres. Varias de las personas participantes en el estudio señalaron que las deficiencias en esta materia constituían uno de los elementos más débiles de la actual prestación de servicios. Sin embargo, casi todos los documentos internacionales mencionan la importancia de la formación de los/las profesionales. En consecuencia, las normas mínimas deberían abordar esta cuestión fundamental.

### *Programas dirigidos a los agresores*

El CEDAW, la *Plataforma de Beijing* y el informe del Secretario General de Naciones Unidas han respaldado la labor que se realiza con los autores de la violencia doméstica con el fin de responsabilizarles y cambiar su percepción de las relaciones de género<sup>280</sup>. Las normas de funciona-

---

<sup>279</sup> Objetivo estratégico D1, párrafo 125 (g) y (f)

<sup>280</sup> *Recomendación 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, párrafo 24 (r) (iv) y *Plataforma de Acción de Beijing*, Objetivo estratégico D1, párrafo 125 (j), recogido por el Secretario General en la p. 80 de su informe.



miento de estos programas deben priorizar la seguridad de las mujeres y de los niños y niñas. Los programas dirigidos a agresores sexuales, que corresponden al ámbito de la psicología y la rehabilitación y se limitan a una minoría de culpables que han sido condenados, no se analizan en el presente estudio.

Como ya hemos señalado anteriormente, las respuestas de los países europeos son numerosas y variadas. Las que presentamos a continuación constituyen elementos clave de las medidas adoptadas por algunos Estados para responder a la violencia contra las mujeres.

### *Proyectos de intervención*

Este tipo de proyectos interinstitucionales surgieron en Austria y son cada vez más frecuentes en los países de habla alemana y en algunos países de la Europa del Este. Mediante el trabajo para mejorar el propio sistema, el establecimiento de protocolos y la prestación de una defensa proactiva, estos proyectos permiten que las mujeres y los niños y niñas logren una mayor protección y que los organismos estén interconectados para proporcionar una «cesta de recursos» adecuada (Sen, 1998).

### *Atención de proximidad para grupos desfavorecidos*

La atención de proximidad es un planteamiento proactivo en virtud del cual un proyecto o servicio intenta identificar víctimas en grupos que todavía no tienen acceso al apoyo. Suele utilizarse para entrar en contacto con grupos «difíciles de alcanzar». En este sentido, la atención de proximidad ofrece una vía para que las mujeres inmigrantes, las mujeres con discapacidad, las mujeres de zonas rurales, las mujeres en la industria del sexo y las mujeres recluidas en prisión tengan un acceso real a los servicios de asistencia.

### *La actual prestación de servicios en Europa*

Uno de los principales objetivos de la investigación era conocer la actual prestación de servicios de asistencia en Europa. Esto constituye la

base para analizar lo que ya existe y los aspectos en los que son necesarias normas. A los enlaces nacionales y a las ONG se les preguntó no sólo si se prestaba una serie de servicios, sino también el número de tales servicios. A la mayoría de las personas entrevistadas les resultó difícil hacer una estimación del nivel de oferta de servicios en su país y muy pocas pudieron citar algún tipo de evaluación de necesidades basada en estudios de prevalencia o evaluaciones, pese a que en cuatro países este análisis estaba previsto o en proceso de realización. La falta de una metodología comúnmente aceptada para realizar la evaluación de necesidades se consideraba un importante inconveniente.

Conviene también destacar que algunos servicios ofrecen respuestas integradas, proporcionando una combinación de distintos tipos de apoyo (centros de acogida, atención de proximidad para grupos desfavorecidos, defensa de derechos y acompañamiento psicológico, por ejemplo), y/o atienden diversas formas de violencia. Sin embargo, hacer un balance de este tipo de servicios resulta extremadamente complejo, incluso en el ámbito de un sólo Estado, y ni siquiera se ha intentado en el presente estudio.

Según los datos recogidos, los tipos de servicios más comunes (presentes en el 90% de los Estados miembros) eran: los centros de acogida o refugios; el asesoramiento y la defensa de derechos; y las líneas de asistencia telefónica. A estos les seguían (presentes en un 60-80%): el acompañamiento psicológico; los proyectos de intervención; los programas dirigidos a los agresores; y los centros de mujeres. Como menos frecuentes aparecían los grupos de autoayuda (n=19) y la atención de proximidad para grupos desfavorecidos (n=14). Resulta revelador que los centros de crisis para las víctimas de violación o los centros de atención a las víctimas de agresiones sexuales sólo existieran, según la encuesta, en 12 Estados (un 33% de los encuestados). Estos datos ponen de manifiesto la relativa falta de servicios para los casos de violencia sexual y la importancia de remediar esta carencia para poder cumplir con los requisitos de la diligencia debida. Menor aún resultó ser la prestación de servicios en relación con prácticas tradicionales nocivas (los delitos cometidos en nombre del honor, los matrimonios forzados y la mutilación de órganos genitales femeninos). Algo menos de una cuarta parte de las personas encuestadas señaló que ello se debía a que no existía necesidad dado el tamaño o la estructura de su población de inmigrantes. Se preguntó también acerca de los servicios para las víctimas de acoso sexual: muchas de las personas encuestadas pensaban que era un aspecto

del que se encargaban los servicios especializados en violencia sexual o que se trataba en el ámbito laboral a través de los juzgados de lo social o de investigaciones en el lugar de trabajo.

El mero hecho de conocer que existe un determinado tipo de servicio nos dice poco sobre el alcance de la prestación de ese servicio y, por tanto, del porcentaje de mujeres y niñas que tienen acceso al mismo. En el Cuadro 2 se resumen los datos relativos al número de servicios que, según la encuesta, existían en los Estados miembros y a los tipos de violencia de que se encargan. Estas cifras muestran que existen grandes variaciones; así, algunos Estados cuentan con un único centro de acogida, mientras que en otros existen más de 100. El cuadro pone de manifiesto también la falta de servicios de asistencia en caso de violencia sexual. Lo que no ha sido posible representar en formato de cuadro es la relación entre el número de servicios y la población. No obstante, hemos analizado este aspecto y hemos llegado a la conclusión de que un menor número de habitantes no suponía siempre un menor número de servicios. Del mismo modo, la riqueza relativa de los países no siempre se traduce en una prestación de servicios más amplia. Esto parece indicar que algunos Gobiernos son más receptivos que otros a los argumentos esgrimidos por las ONG y a las políticas internacionales a la hora de garantizar una mayor disponibilidad de servicios de asistencia. La especial importancia concedida a la violencia doméstica en las políticas nacionales y europeas también ha contribuido a que se descuiden los servicios que se ocupan de la violencia sexual y de las prácticas tradicionales nocivas.

A pesar de facilitarse una definición de cada tipo de servicio, algunas personas encuestadas citaron, en la categoría de violencia doméstica y sexual, los centros de acogida que tratan los casos de violación marital o violencia sexual cometida por la pareja actual o la antigua pareja y señalaron que estos servicios podrían, en teoría, ayudar a las víctimas de violencia sexual. Asimismo, en muchos países nórdicos, los centros de acogida eran más globales y consideraban sus servicios disponibles para cualquier mujer que hubiera sufrido violencia infligida por los hombres. La categoría de asesoramiento y defensa de derechos no siempre se distinguía de aspectos de la prestación de servicios de las líneas de asistencia telefónica, los centros de acogida o los centros de crisis derivadas de una violación; algunas de las personas encuestadas interpretaron que esta categoría se refería a la asistencia jurídica. Los datos sobre autoayuda fueron escasos y por ese motivo no están incluidos en el cuadro.

**Cuadro 2**  
*Nivel de servicios prestados en los Estados miembros  
 por número de servicios y tipos de violencia tratada*

Centros de acogida	Líneas de asistencia telefónica <sup>1</sup>	Asesoramiento / Defensa derechos	Acompañamiento psicológico <sup>2</sup>	Proyectos de intervención <sup>3</sup>	Programas para agresores <sup>4</sup>	Centros de mujeres	Centros de crisis por violación	Atención de proximidad para grupos desfavorecidos	No sabe
06		05	07	02	04	06	02		Ninguno
02	02								1
04	10	01	01	01	06	01	02	02	2-5
06	11	07	05	02	04	05	02	02	5+
	3								6-10
06		1	01	01	03	01	02		11-20
03		1	03	03		02	02		21-40
03		1	02		01	02			40+
05							02		
									VD
18	19	04	04	05	13	05		03	VD/VS
14		04	04	02	02	01	03	01	VS
	07		02		01		07		TVM
03	05	02	08	01		05			SV
	05								MGF/PT
N		1							

**Abreviaturas:** VD= sólo violencia doméstica; VD/VS= violencia doméstica y sexual; VS= sólo violencia sexual; TVM=todos los tipos de violencia contra las mujeres; SV=servicios genéricos para las víctimas; MGF/PTN=mutilación genital femenina / prácticas tradicionales nocivas

<sup>1</sup> Nueve personas encuestadas también citaron líneas de asistencia telefónica.

<sup>2</sup> Diez personas encuestadas señalaron que el acompañamiento psicológico estaba integrado en otros servicios.

<sup>3</sup> Trece personas encuestadas señalaron que los vínculos interinstitucionales y el trabajo en red no estaban suficientemente desarrollados.

<sup>4</sup> Dos personas encuestadas citaron también los centros de acompañamiento psicológico para hombres.

<sup>5</sup> Cuatro personas encuestadas señalaron que los centros de acogida prestaban atención de proximidad para grupos desfavorecidos.

## Una reflexión sobre la distribución de los servicios

Muy pocas de las personas encuestadas creía que los servicios fueran suficientes, lo cual no es sorprendente dado que la mayoría de los servicios se concentran en zonas urbanas y a veces sólo existen en las capitales. Pese a que estos servicios alcanzan a un número de habitantes significativo, no

están disponibles, con la excepción de las líneas de asistencia telefónica, para una gran parte de la población femenina. En el caso de los centros de acogida o refugios, este hecho no supone una exclusión absoluta puesto que algunas mujeres están dispuestas a desplazarse para conseguir seguridad.

En Europa existen países muy pequeños, geográfica y demográficamente, y países con una gran extensión y unas poblaciones muy dispersas. Aunque tanto la superficie como la distribución de la población repercuten en la disponibilidad y la accesibilidad de los servicios de asistencia, ninguno de esos dos factores debería ser una excusa para una prestación de servicios mínima, especialmente en las comunidades rurales o aisladas.

Los Estados con estructuras federales y diversas lenguas tienen que garantizar también que la prestación de servicios no esté sesgada de una forma tal que suponga una grave desventaja para las mujeres que residan en determinadas zonas. Algunas de las personas entrevistadas señalaron que las desigualdades pueden incluso ser más acentuadas en los sistemas federales porque la prioridad que se da a la violencia contra las mujeres puede diferir mucho de unos Gobiernos regionales a otros<sup>281</sup>. Sólo cuatro Estados pudieron ofrecer ejemplos de servicios destinados a satisfacer las necesidades de las mujeres de comunidades minoritarias y/o de las mujeres con discapacidad.

Varias de las personas entrevistadas defendieron con firmeza que no era conveniente ubicar los servicios, especialmente los centros de acogida, en las zonas rurales porque resulta difícil mantener la confidencialidad. Al mismo tiempo, una gran cantidad de mujeres vive lejos no sólo de las ONG de mujeres sino también de la Policía y de los servicios hospitalarios. El modelo sueco de centros de atención en casos de crisis ha creado por todo el país «hogares seguros» para estancias cortas. Toda mujer que necesite un alojamiento seguro durante un tiempo mayor puede ser trasladada desde allí a un centro de acogida situado en una ciudad. Resulta urgente encontrar la manera de aumentar la accesibilidad a los servicios de asistencia para las mujeres que viven en zonas escasamente pobladas. Así, puede ser necesario, en primera instancia, invertir en líneas de asistencia telefónica, atención de proximidad para grupos desfavorecidos y grupos de apoyo por vía elec-

---

<sup>281</sup> Un reciente proyecto (*Map of gaps* [Mapa de diferencias], 2007) ha utilizado técnicas de elaboración digital de mapas para poner de manifiesto la desigual distribución de los servicios entre las naciones y regiones del Reino Unido (véase [endviolenceagainstwomen.org.uk](http://endviolenceagainstwomen.org.uk)).

trónica. Posiblemente tales servicios debieran abarcar la atención a todas las formas de violencia contra las mujeres (Schuler et al., 2008).

Desde las primeras fases del proyecto quedó muy claro que hace falta en Europa una herramienta de evaluación de necesidades, puesto que prácticamente ninguna de las personas entrevistadas conocía análisis sistemáticos de las actuales necesidades de apoyo de las víctimas, recientes o antiguas, de la violencia masculina en sus países. En lugar de partir de esa evaluación de necesidades, la prestación de servicios ha ido creciendo de una manera orgánica pero desigual, influida inicialmente por la fuerza, los recursos y las orientaciones de los movimientos femeninos nacionales, después por las preferencias de los donantes y más recientemente por la política europea e internacional y por las prioridades de los Gobiernos nacionales. Por ejemplo, varias personas entrevistadas de la Europa central y oriental señalaron que incluso si quisieran ofrecer servicios integrados para todas las formas de violencia contra las mujeres, los donantes sólo estaban actualmente interesados en la violencia doméstica y en la trata de mujeres. Otras personas entrevistadas citaron las especificidades existentes en su contexto.

«Las actividades encaminadas a prevenir y combatir la violencia doméstica están dominadas por organizaciones y entidades que se ocupan del alcoholismo y el abuso de alcohol, a menudo dirigidas por hombres [ONG].»

«Los Gobiernos han realizado un gran esfuerzo para crear centros de acogida, sin embargo, el resultado ha sido que muchos de los centros creados están siendo dirigidos por organizaciones que nunca antes habían trabajado en temas de violencia de género [ONG].»

Varias de las personas entrevistadas comentaron la reticencia (o incluso, a veces, la oposición pura y dura) de sus Gobiernos a aceptar un análisis de la violencia basado en los derechos humanos y en el género, como el que ahora defiende Naciones Unidas. En opinión de algunas personas, esto se traduce en un contexto hostil para las ONG de mujeres.

La consecuencia de estos procesos es un desigual reparto de los servicios tanto en el interior de los países como de unos países a otros y respecto a las distintas formas de violencia. No es inexacto hablar de una «lotería europea», puesto que el país o la región en que viva una mujer va a determinar no sólo el tipo de apoyo disponible, sino la existencia misma de algún tipo de apoyo. La disponibilidad de los servicios —desde el punto de vista del número existente y de su reparto geográfico— constituye un gran problema. Para afrontar precisamente este problema, nosotras proponemos el establecimiento de unos niveles mínimos de servicio.

## Recomendaciones recientes

El informe del Secretario General de Naciones Unidas [*Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*] enumeró los siguientes principios orientadores de la prestación de servicios<sup>282</sup>:

- Promover el bienestar y la seguridad física y económica de las víctimas sobrevivientes y permitir que las mujeres se sobrepongan a las múltiples consecuencias de la violencia y recompongan sus vidas.
- Trabajar a partir de una concepción de la violencia contra las mujeres que no excuse ni justifique la violencia de los hombres ni culpe a las víctimas.
- «Empoderar» a las mujeres para que puedan tomar el control de sus vidas.
- Garantizar que las víctimas tengan acceso a servicios adecuados y dispongan de diversas opciones de apoyo que tengan en cuenta las necesidades particulares de acceso de las mujeres que sufren una discriminación múltiple.
- Garantizar que los operadores de servicios estén capacitados y sensibilizados respecto de las cuestiones de género, reciban una formación permanente y realicen su trabajo de conformidad con directrices, protocolos y códigos éticos claros y, dentro de lo posible, cuenten con personal femenino.
- Mantener la confidencialidad y la privacidad de la víctima.
- Cooperar y coordinarse con todos los demás servicios implicados.
- Hacer un seguimiento y una evaluación de los servicios prestados, promoviendo la participación de las usuarias de los servicios.

La mayoría de las normas europeas mencionadas por las personas participantes habían sido establecidas por los propios proveedores de servicios. Tal fue el caso de los centros de acogida y las redes de centros de acogida, los centros de acompañamiento psicológico (sólo en Austria), los centros de asesoramiento jurídico (sólo en la Antigua-República Yugoslava de Macedonia), las líneas de asistencia telefónica (sólo en Ucrania) y los programas

---

<sup>282</sup> Véase el párrafo 321, p. 106 (versión española).

para agresores (sólo en Austria y el Reino Unido). En algunos Estados, el Gobierno exigía el cumplimiento de determinadas normas como condición para el reconocimiento o la financiación, aunque en ninguno de los casos se prestaba asistencia a las ONG para que pudieran cumplir esas normas. Cuando los servicios son prestados por una ONG que forma parte de una red de ONG, ésta suele estar obligada a aceptar códigos éticos y cumplir los requisitos de adhesión de la red (unas normas incipientes); así ocurre, por ejemplo, en Rape Crisis Network de Irlanda. El *Manual para Personas Refugiadas de Women Against Violence Europe (WAVE)* es utilizado por varias ONG; sin embargo, en la mayoría de los países las normas todavía están pendientes de ser formalizadas, especialmente cuando no existe mecanismo de cooperación entre ONG. La imposición de normas a ONG pequeñas y con escasos fondos que carecerían de los recursos para cumplirlas es también un motivo de preocupación.

Las personas participantes sí facilitaron algunos ejemplos de normas que estaban siendo recogidas en disposiciones legales y planes de acción o elaboradas en el marco de proyectos que han recibido financiación pública.

- Atribuir a las administraciones municipales la responsabilidad jurídica de alojar a las víctimas, estableciendo los requisitos de admisión y anonimato (Ley refundida danesa sobre Servicios Sociales, 2007).
- Normas cualitativas, desarrolladas en colaboración con ONG, aplicables a todos los servicios y referidas a infraestructuras, cooperación interinstitucional, trabajo en red y evaluación (Luxemburgo).
- Financiación pública para el desarrollo de normas de servicios integrados en el campo de la violencia doméstica y sexual (Inglaterra).
- Normas para el trabajo interinstitucional con víctimas y agresores (Polonia), directrices interinstitucionales para los casos de agresión sexual (Irlanda) y normas interinstitucionales para la protección de las menores (Noruega).
- Normas para los centros de acogida gestionados por el Estado – violencia doméstica y trata de personas (Antigua-República Yugoslava de Macedonia y Bosnia-Herzegovina).
- Normas para la distribución de los centros de acogida (Portugal).

Se observó una considerable diferencia entre los enlaces nacionales y las ONG de un mismo Estado en cuanto a las normas que mencionaban, lo cual



pone de manifiesto un desconocimiento, tanto de las ONG como de los organismos públicos, de las actividades que realiza cada uno. Actualmente están en proceso de elaboración normas nacionales en al menos 17 Estados miembros, pero el panorama general está marcado por la heterogeneidad y por la sensación de que se trata de una materia en plena evolución. En la siguiente sección se exponen las fuentes en las que nos hemos basado para elaborar nuestra propuesta de normas.

## FUNDAMENTOS DE LAS NORMAS

Los fundamentos de las normas generales pueden encontrarse en recomendaciones globales del Consejo de Europa, las Naciones Unidas y la Unión Europea. También nos hemos basado, en gran medida, en un proyecto actualmente en marcha en Inglaterra, que está elaborando propuestas de normas mínimas para los servicios destinados a los casos de violencia doméstica y violencia sexual<sup>283</sup>.

Prácticamente todas las normas identificadas se centran en las formas de violencia contra las mujeres consideradas predominantes: la violencia doméstica y la sexual<sup>284</sup>. Dada la escasez de políticas y servicios respecto de otras formas de violencia contra las mujeres que se da en gran parte de Europa (según indica el *Balance* y según hemos confirmado en nuestro estudio), este dato no resulta sorprendente. Dicho esto, muchos de los principios que se señalan a continuación son relevantes para ambas formas de violencia y para los contextos en que se producen. La adaptación de estos principios a las condiciones de cada país será una cuestión que tenga que ver con la forma de implementarlos o de avanzar hacia su aplicación.

Los siguientes principios son los que obtuvieron un mayor consenso, según los datos recabados durante las fases 1-4. Por ello, se han utilizado como base para el desarrollo de las normas básicas.

- Confidencialidad.
- Seguridad y respeto para las usuarias y el personal de los servicios, en el marco de una cultura de confianza en la víctima («creer en su palabra») y de empatía («ponerse en su lugar»).

---

<sup>283</sup> Financiado por el Estado, esta red de centros de acogida (Women's Aid, England) ha trabajado con un grupo representativo de los servicios de atención a las víctimas de violencia sexual (incluida la trata de mujeres y la mutilación genital femenina) para crear unas normas comunes básicas y unas normas específicas de cada servicio. La propuesta de normas acordada se está sometiendo actualmente a un proceso más amplio de consultas.

<sup>284</sup> Recientes estudios de prevalencia realizados en Alemania y en Francia concluyen, en ambos casos, que el acoso sexual es la forma de violencia contra las mujeres más preponderante, pero que la violencia doméstica es la más estudiada y sobre la que hay más cifras.

- **Accesibilidad:** garantizar que todas las mujeres pueden obtener apoyo con independencia de dónde vivan y de sus circunstancias. Aquí estarían incluidas las necesidades de grupos específicos como las mujeres inmigrantes, las jóvenes y las mujeres con discapacidad, que viven en zonas rurales o que han sido desplazadas de su lugar de residencia.
- **Disponibilidad:** la prestación del servicio es necesaria en el momento de la crisis, a medio plazo y a largo plazo, y el acceso ha de ser posible 24 horas al día, todos los días de la semana, en los casos en que exista un peligro inmediato para la seguridad. Este servicio puede prestarse de diferentes maneras, lo cual incluye servicios «de guardia».
- La asistencia debería ser gratuita.
- Los servicios deberían basarse en un análisis de género de la violencia contra las mujeres, entendiéndola como una causa y también como una consecuencia de la desigualdad de las mujeres.
- El apoyo y las intervenciones deberían basarse en los principios del «empoderamiento» y la libre determinación de las mujeres.
- Los servicios especializados para mujeres deberían ser prestados por mujeres.
- Los conocimientos y experiencia del sector especializado en materia de violencia contra las mujeres deberían ser reconocidos e impulsados mediante la formación adecuada.
- Los servicios integrales (que trabajan con todas las formas de violencia contra las mujeres y/o todas las necesidades de apoyo) constituyen una buena práctica. Pueden prestarse a través de «una ventanilla única» o de equipos multidisciplinares o de una «interlocutora única» (defensoras que garanticen la efectividad de los derechos).
- **Coordinación interinstitucional,** que permita establecer cadenas de intervención y procesos y protocolos de remisión al servicio apropiado.

Pese a que los dos últimos principios subrayan la importancia de adoptar un enfoque integrado de las medidas en materia de violencia contra las mujeres, la mayoría de las normas existentes son específicas de un determinado servicio. Nuestras propuestas adoptan un planteamiento integrado mediante la definición de una serie de principios generales. En cuanto a las propuestas específicas para cada servicio, a continuación exponemos detalladamente la base sobre la que descansan. Debe tenerse presente que aunque analicemos los centros de acogida, por ejemplo, dentro del epígrafe de

violencia doméstica, estos alojamientos seguros y los servicios de asistencia son también apropiados y en algunos casos se ofrecen a las mujeres que escapan de la trata y a las niñas que buscan protección frente al abuso sexual, el matrimonio forzoso o la mutilación genital femenina.

## Servicios para casos de violencia doméstica

La mayoría de la literatura existente en materia de normas se centra en la violencia doméstica, especialmente en los centros de acogida o refugios. Las normas existentes suelen ser creadas e implementadas por los propios proveedores de servicios o, en algunos casos, por una red de ONG. Se han identificado algunas normas de las Administraciones Públicas, con frecuencia referidas a los centros de acogida gestionados por el Estado y/o a la acreditación de centros de acogida de ONG.

### *Centros de acogida/Refugios<sup>285</sup>*

Además de los principios clave que se han señalado, las normas existentes para los centros de acogida eran muy específicas y detalladas. La finalidad principal de un centro de acogida es garantizar la seguridad física y la medida en que ello es posible depende de que se mantenga el carácter confidencial de su ubicación y de que se adopten medidas prácticas de seguridad, como las relativas a las visitas permitidas o las alertas en caso de presencia de intrusos. Los refugios son, como deja claro la documentación de WAVE, «algo más que un techo» (WAVE, 2005). Ofrecen una combinación variable de servicios adicionales: atención de proximidad para grupos desfavorecidos; defensa de derechos; asesoramiento; acompañamiento psicológico; autoayuda; realojo y apoyo a los hijos e hijas.

Los obstáculos para lograr un acceso equitativo son los siguientes: la falta de recursos necesarios para encontrar y mantener instalaciones que

---

<sup>285</sup> Aunque en los países anglófonos de Europa se utiliza el término refugio («refuge»), en muchos otros países europeos se ha traducido como centro de acogida («shelter»), término que se emplea también en Norteamérica. Nosotras utilizamos ambos términos indistintamente.

satisfagan las necesidades de mujeres y niños/as con discapacidad; la falta de fondos para ayudar a las mujeres inmigrantes, especialmente a aquéllas que están legalmente excluidas, a menudo en virtud de la ley en materia de inmigración, de las ayudas económicas y de otras prestaciones sociales. Lo ideal sería que los centros de acogida atendieran también a mujeres con problemas de salud mental o de adicción a sustancias y a las mujeres con hijos varones mayores. Sin embargo, los principios de seguridad y «empoderamiento» de la mujer impiden que todos estos grupos puedan siempre alojarse en un mismo lugar y hacen que las necesidades de algunas usuarias de los servicios requieran recursos adicionales.

Los centros de acogida son el único servicio de asistencia para el que existe en los instrumentos europeos una norma sobre niveles de prestación, fijados en un alojamiento o un alojamiento familiar para cada población de entre 7.500 y 10.000 habitantes<sup>286</sup>. Por alojamiento familiar entendemos aquél que puede acoger a una persona adulta junto con el número medio de hijos/as. Evidentemente un alojamiento familiar cuenta con un mayor número de camas que un simple alojamiento y supone que la mitad o más de las personas residentes en el refugio son niños/as. Algunos países con poblaciones pequeñas señalaron que estas normas no tenían en cuenta sus necesidades porque establecían un número demasiado elevado para su contexto; en cambio, otros Estados habían alcanzado e incluso superado este número de servicios. Pocos países contaban con cifras documentadas —salvo en los casos de plena ocupación de los centros de acogida— para sostener sus afirmaciones en relación con esta norma.

El «empoderamiento» de la mujer se considera un principio inherente a los servicios de acogida, que engloba tanto la información que permita a las usuarias tomar decisiones como el entorno y las prácticas dentro de los centros de

---

<sup>286</sup> Consejo de Europa, Grupo de especialistas para combatir la violencia contra las mujeres (EG-S-VL, por sus siglas en inglés) (1997), *Informe final de las actividades del EG-S-VL, incluido un Plan de acción para combatir la violencia contra las mujeres*, Estrasburgo; Programa de la Campaña del Consejo de Europa para combatir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, Grupo de Trabajo para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica, EG-TFV20068rev5, Estrasburgo, 2006; *Resolución del Parlamento Europeo sobre las agresiones a la mujer* (1986), Doc. A2-44/86, DOCE serie C. 176. Conferencia de la UE sobre la violencia contra las mujeres, Colonia (1999), Recomendaciones de los Foros de Expertos/as; Presidencia austriaca del Consejo de la Unión Europea (1998), Conferencia de expertos/as – *Police combating violence against women* [La policía en la lucha contra la violencia que sufren las mujeres], Baden; *Recomendaciones de la reunión de personas expertas en materia de violencia contra las mujeres* (1999), Jyväskylä, Finlandia.

acogida. La finalidad es que las usuarias del servicio adquieran o recuperen el control sobre sus propias vidas; por tanto, deberían adoptarse medidas dirigidas a evitar que el control patriarcal ejercido por un compañero agresor sea sustituido por el control institucional. Entre de los factores que influyen en el «empoderamiento» cabe destacar el conocimiento y la sensibilización, que ofrecen la oportunidad de entender la violencia desde una perspectiva de género que rechaza tanto la culpa de la víctima como la excusa de los agresores. Un buen ejemplo de «empoderamiento» de la mujer consiste en asegurar que todas las reglas estén formuladas en un lenguaje positivo e «inclusivo» (en lugar de represivo). Asimismo, las reglas deberían abstenerse de reproducir las restricciones a la libertad de movimientos que suelen formar parte del control coercitivo que ejercen los agresores. Los principios «inclusivos» también atribuyen a los centros de acogida la responsabilidad de enfrentarse a las desigualdades entre mujeres para que no haya usuarias de los servicios que se vean excluidas por las opiniones discriminatorias de otras. Una vez más, la labor debería realizarse mediante el «empoderamiento» de las mujeres.

Muchas de las normas existentes en materia de centros de acogida establecen que éstos deberían ser independientes del Estado, los partidos políticos y las organizaciones religiosas, y que deberían ser organizaciones sin ánimo de lucro. Si la financiación determina quiénes pueden utilizar el centro de acogida, su filosofía y los resultados que pretenden conseguir, estos principios esenciales estarán en peligro. La gestión de los centros de acogida por ONG de mujeres es una norma que se cita con frecuencia y que se justifica tanto por las necesidades de las usuarias del servicio como por la experiencia histórica.

«Las mujeres maltratadas sufren enormemente por el hecho de ser dominadas y agredidas por sus compañeros masculinos. Así pues, es importante que reciban el apoyo y la ayuda de una orientadora especializada en la materia (WAVE, 2002).»

Los servicios para los hijos e hijas se consideran un componente esencial de los centros de acogida<sup>287</sup>. Las normas existentes establecen que, durante la estancia del niño o la niña, su educación debe continuar, preferiblemente mediante la asistencia al colegio en el que ya estuvieran; que debe ofrecérselles un espacio de juego y actividades; que debe fomentarse la disciplina no violenta en todas las relaciones entre adultos/as y niños/as; y que debe elabo-

---

<sup>287</sup> Las normas específicas en materia de servicios forenses y de acompañamiento psicológico destinado a menores que han sufrido abusos sexuales quedan fuera del alcance de este proyecto y no se incorporaron al análisis documental.

rarse un protocolo de protección de menores para garantizar que no se pone en peligro su derecho a la seguridad. Permitir que los niños y niñas hablen de sus preocupaciones, reciban acompañamiento psicológico y entiendan lo que es la violencia resulta también vital para su bienestar y el de sus madres.

Actualmente la limitada prestación de este servicio en Europa hace que muchas mujeres maltratadas y sus hijos/as vivan en centros que no cumplen con estas normas porque son servicios de alojamiento centrados en el bienestar de los menores o en problemas familiares o servicios destinados a las personas sin hogar (véase también el *Balance*). No son los servicios ideales y se centran invariablemente bien en la madre o bien en los hijos/as, en lugar de adoptar el doble enfoque que procuran aplicar los centros de acogida.

### *Programas dirigidos a los agresores*

Cada vez existe un mayor número de investigaciones sobre los programas dirigidos a los que comenten actos de violencia doméstica al igual que las recomendaciones de los grupos de expertos/as de la Unión Europea<sup>288</sup>. Las normas y protocolos más detallados para este tipo de programas proceden del Reino Unido y de los Estados Unidos de América. En dos Estados miembros se han encontrado proveedores de servicios que cuentan con sus propias normas. El Balance señala que existe un debate acerca de si la participación en los programas para agresores ha de ser voluntaria o impuesta por los tribunales. La mayoría de expertos/as coincide en que son necesarias ambas cosas dado que en Europa sigue siendo una pequeña minoría el número de agresores condenados. Las normas mínimas deberían aplicarse a ambos tipos de programas, con los ajustes necesarios en función de las diferencias en cuanto al ingreso en los programas y con eventuales sanciones por no asistir. Los programas no deberían utilizarse como alternativa a las sanciones punitivas, sobre todo porque la posibilidad de tales sanciones puede ser un acicate para seguir en los programas hasta su finalización.

Entre las buenas prácticas reconocidas se encuentran las siguientes: garantizar que los agresores aceptan la responsabilidad de su comportamiento;

---

<sup>288</sup> En el proyecto europeo *Trabajo con los perpetradores de violencia doméstica* (WWP) en el marco de Daphne II, se han elaborado normas (tanto mínimas como ideales) para los programas dirigidos a los agresores. <http://www.work-with-perpetrators.eu/es/guidelines.php>

dar prioridad a la seguridad de las mujeres y de sus hijos/as; y llevar a cabo proyectos relacionados de apoyo dirigidos a las parejas actuales o previas. La importancia primordial de la seguridad de las mujeres y sus hijos/as constituye la norma básica de la que se deriva una serie de políticas y prácticas, entre ellas, las limitaciones al derecho a la confidencialidad de los agresores.

«La violencia doméstica es un asunto público, no un asunto privado. La seguridad y el bienestar de las supervivientes deben anteponerse a los intentos de mantener la unidad familiar. El derecho fundamental de las mujeres a estar libres de violencia y de maltrato deben ser reconocidos como derechos que les corresponden por sí mismas y no en tanto que madres»<sup>289</sup>.

Las normas mínimas para el trabajo con los agresores indican que la terapia, la mediación o reconciliación familiar y el control de la ira no deben formar parte de los servicios dirigidos a casos de violencia doméstica en general ni en el trabajo con los agresores en particular (RESPECT, 2004)<sup>290</sup>.

### *Proyectos de intervención*

Los proyectos de intervención tienen su origen en Austria y Alemania, siendo variaciones europeas del modelo Duluth de los Estados Unidos de América (Logar, 2005; Seith, 2005). Gracias a su reconocimiento como buena práctica<sup>291</sup> y a su fomento mediante la formación y los intercambios, el «modelo austriaco» ha sido adoptado y adaptado en varios países europeos. Basándose en evaluaciones realizadas en Alemania, el Gobierno austriaco ha propuesto una serie de normas para este tipo de proyectos que reiteran muchos de los principios esenciales que ya hemos expuesto en esta sección, haciendo hincapié en la coordinación interinstitucional, los protocolos y la proactividad.

---

<sup>289</sup> *Recomendaciones de la reunión de personas expertas de la UE en materia de violencia contra las mujeres en Jyväskylä (1999), Recomendaciones de buenas prácticas en el desarrollo de programas para los perpetradores de violencia doméstica.*

<sup>290</sup> Aunque los agresores podrían iniciar en otro centro un tratamiento por abuso de sustancias o por problemas de comportamiento, en otro momento o a la vez que se inscriben en un programa para agresores, éste no es lugar adecuado para ofrecer ese tipo de tratamiento.

<sup>291</sup> Conferencia de la UE sobre la violencia contra las mujeres, Colonia (1999), Recomendaciones de los Foros de expertos/as.



## Servicios para casos de violencia sexual

Habida cuenta de la menor presencia de los servicios para casos de violencia sexual, las normas relativas a los mismos son mucho menos habituales en Europa y su desarrollo es mínimo, salvo en algunos centros de excelencia concretos. Las únicas excepciones identificadas se encuentran en Irlanda y en un proyecto que se está realizando en el Reino Unido. Por ese motivo, se utilizaron como fuentes adicionales de normas EE. UU., Australia y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Aunque una minoría de las personas entrevistadas señalaba que la violencia doméstica y la violencia sexual están entrelazadas, a veces se presumía erróneamente que los proveedores de servicios para víctimas de violencia doméstica podían encargarse, y de hecho se encargaban, de ambos supuestos. Recientes investigaciones ponen de manifiesto que esas presunciones no son acertadas (Ullman y Townsend, 2007), incluso en el caso de que el agresor pertenezca al círculo íntimo de la víctima. Y aunque así fuera, seguirían quedando sin protección y sin asistencia las mujeres agredidas sexualmente por otras categorías de agresores.

Se deberían adoptar normas adicionales en relación con el respeto a la dignidad y a la integridad física en el marco de las intervenciones médicas y forenses tras una agresión sexual. Las consecuencias para la salud mental y las necesidades de apoyo tras una agresión sexual también requieren una atención específica. Pese a que las normas concretas para víctimas menores de edad estaban fuera del alcance de este proyecto, puede ser necesario consultarlas en los casos en que los servicios se ofrezcan a menores.

### *Centros de crisis por violación*

Las únicas fuentes de normas europeas fueron el Informe final de 1997 del Grupo de especialistas del Consejo de Europa<sup>292</sup>, la red irlandesa de centros de atención a crisis por violación (Rape Crisis Network) y el Reino Unido. Las normas incluyen valoraciones sobre la seguridad física en las situaciones de crisis como, por ejemplo, las relativas a los intentos de suicidio y de

---

<sup>292</sup> Consejo de Europa, Grupo de especialistas para combatir la violencia contra las mujeres (EG-S-VL, por sus siglas en inglés), *Informe final de las actividades del EG-S-VL, incluido un Plan de acción para combatir la violencia contra las mujeres* (Estrasburgo, Consejo de Europa, 1997).

autolesión. Algunas normas hacen hincapié en que sea la usuaria del servicio quien controle el contacto que desea mantener con el centro, mientras que en otros casos (sobre todo en Estados Unidos y Australia) se promueve un seguimiento proactivo «para garantizar la continuidad de los cuidados, la seguridad y el acceso al apoyo mientras dure la crisis».

Las normas en materia de acceso y disponibilidad son mucho más difíciles de cumplir en el caso de los centros de crisis originadas por una violación, porque éstos disponen de menos recursos que los centros de acogida y porque suelen depender del voluntariado para atender las líneas de asistencia telefónica. Las investigaciones que se llevan a cabo actualmente en el Reino Unido muestran que, salvo en Escocia, el número de este tipo de centros ha disminuido y que muchos de los que quedan se encuentran en una «frágil» situación. Los escasos recursos existentes en el ámbito local hacen que muchos de estos centros sólo puedan ofrecer servicios básicos (Coy, Kelly y Foord, 2007).

### *Centros de atención a víctimas de agresión sexual / atención sanitaria especializada*

Las normas relativas a este tipo de servicio proceden de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Australia, Estados Unidos y Reino Unido. En el ámbito europeo, el personal sanitario que atiende los casos de violencia sexual se mencionó en el Foro de personas expertas de la UE celebrado en Jyväskylä, el cual recomendaba que el personal sanitario recibiera formación para realizar los exámenes médico-legales. Las normas de la OMS<sup>293</sup> son más extensas, aunque los aspectos forenses quedan al margen del alcance del presente estudio<sup>294</sup>.

---

<sup>293</sup> OMS (2003), *Guidelines for medico-legal care for victims of sexual violence* [Directrices para la atención médico-legal a las víctimas de violencia sexual], Ginebra; OMS/ACNUR (2004), *Clinical management of rape survivors: Developing protocols for use with refugees and internally displaced persons* [Tratamiento clínico de quienes sobreviven a una violación: desarrollo de protocolos para su aplicación a las personas refugiadas y desplazadas en el interior de su propio país], edición revisada.

<sup>294</sup> También se han elaborado orientaciones sobre práctica forense en Irlanda, Departamento de salud y menores (2006), *Rape/Sexual Assault: National Guidelines on Referral and Forensic Clinical Examination in Ireland* [Violaciones y agresiones sexuales: directrices nacionales sobre remisión y examen clínico forense], Dublín, <http://www.icgp.ie/index.cfm/loc/6-14-3/articleId/17E8DE25-A6A3-02CA-3DCDBB88C6767C80.htm>.

Entre los temas nuevos que aparecen en relación con este tipo de servicio cabe destacar la importancia del consentimiento informado, el control de las usuarias sobre las decisiones relativas a los exámenes forenses y médicos, la denuncia, el tratamiento, la remisión a otros servicios y el contenido de los historiales médicos. La formación del personal sanitario debe subrayar el derecho de la usuaria del servicio a ser tratada con dignidad y su derecho a recibir servicios sanitarios adecuados (incluida la contracepción postcoital, la profilaxis del VIH y, en caso de que sea necesario y así lo desee, el aborto). Lo ideal sería que todos los exámenes y tratamientos se realizarán en un mismo lugar especializado.

«Las víctimas de agresiones sexuales recibirán el mismo nivel de asistencia sanitaria sean cuales sean las circunstancias de la agresión sexual.»<sup>295</sup>

Una norma esencial vinculada a la seguridad y la dignidad es que las profesionales sanitarias sean mujeres. Varias de las personas encuestadas señalaron también que los exámenes y los informes médicos deberían ser gratuitos. Las directrices de la OMS establecen, asimismo, que el certificado debería servir a la usuaria para presentar una denuncia penal o para reclamar una indemnización durante un período de hasta 20 años desde su expedición (lo que permitiría a la víctima disponer de un plazo considerable para decidir si lo utiliza o no). Aunque no es posible contar con centros especializados en las zonas rurales o escasamente pobladas, existen en el ámbito internacional ejemplos de servicios ambulantes, cuyo personal suele estar compuesto por enfermeras con formación en cuestiones forenses (Kelly, 2008).

## Otros servicios

En esta sección se resumen las normas relativas a servicios de carácter más genérico. Por ejemplo, las líneas de asistencia telefónica pueden abordar todas las formas de violencia contra las mujeres, la violencia doméstica o la violencia sexual.

---

<sup>295</sup> NDCAWS/CASAND (2005) *North Dakota Sexual Assault Medical Standards Of Care* [Normas médicas de atención sanitaria de Dakota del Norte para los casos de agresión sexual], (North Dakota Sexual Assault Medical Standards Committee y North Dakota Council on Abused Women's Services/ Coalition Against Sexual Assault in North Dakota).

## *Líneas de asistencia telefónica*

Se han identificado muy pocas normas específicamente dedicadas a las líneas de asistencia telefónica. Tales normas procedían de recomendaciones a escala europea y de modelos sobre violencia doméstica y sexual de EE. UU. Sólo dos países cuentan con normas independientes para las líneas de asistencia telefónica ( Hungría y Ucrania). Las propuestas actuales destacan aspectos como la disponibilidad, la confidencialidad, la información y la remisión a otros servicios.

## *Asesoramiento y defensa de derechos*

Estos tipos de servicios suelen formar parte de la labor de los centros de acogida, las líneas de asistencia telefónica, los centros de atención a las crisis originadas por una violación y los centros de atención a víctimas de agresión sexual, pero también se están convirtiendo cada vez más en servicios específicos basados en las comunidades locales. Por ejemplo, en el caso del Reino Unido, están vinculados a los juzgados especiales para la violencia doméstica (Cook et al., 2004) y en el de España a los centros de mujeres establecidos en el ámbito local.

Existen recomendaciones a escala europea, como la que señala que el asesoramiento jurídico debería ser prestado gratuitamente, pero las principales fuentes de normas en materia de defensa de derechos proceden de una ONG<sup>296</sup> del Reino Unido para los casos de violencia doméstica y de las redes de centros de crisis por violación que existen fuera de Europa. Una de las normas clave consiste en que cualquier persona que se encargue de la defensa de derechos debe actuar con independencia del sistema de Justicia penal o de otros órganos previstos en las leyes y que debe dar prioridad a la seguridad.

## *Acompañamiento psicológico*

Las ONG especializadas en acompañamiento psicológico cuentan con normas específicas en al menos tres Estados miembros (Austria, Reino Unido y la Antigua-República Yugoslava de Macedonia), pero, una vez más,

---

<sup>296</sup> Véase también CAADA, <http://www.caada.org.uk/>

el mayor número de normas encontrado en el curso del análisis documental procedía de EE. UU. y Australia. En muchos países existen también normas profesionales dirigidas al personal de acompañamiento psicológico cualificado, pero estas normas quedan fuera del alcance del presente estudio.

Las personas participantes en el estudio han hecho hincapié en los principios esenciales de la confidencialidad y el «empoderamiento» y en los «modelos basados en los derechos de las víctimas», citando diferentes tipos de evaluación y de servicio a corto y largo plazo. La disponibilidad de los servicios dependía totalmente de la financiación. Por ello, algunos servicios tenían que limitar la prestación a 10 sesiones y otros registraban listas de espera inaceptables. Las normas procedentes de Estados Unidos recomiendan que se elaboren, en colaboración con la usuaria del servicio, planes de acción individualizados que especifiquen los problemas esenciales que han de abordarse<sup>297</sup>.

### *Atención de proximidad para grupos desfavorecidos*

Sólo se han encontrado normas sobre la atención de proximidad en Estados Unidos<sup>298</sup>. Estas normas recogen con algunas variaciones los principales temas anteriormente señalados. La atención de proximidad es un método fundamental para llegar a usuarias que, de otro modo, tendrían dificultades para recibir cualquier tipo de asistencia, por ejemplo, las mujeres con discapacidad, las mujeres en prisión y las mujeres dedicadas a la prostitución<sup>299</sup>.

### *Organismos encargados de hacer cumplir la ley*

Aunque inicialmente no se consideró una parte esencial de este proyecto, la importancia que los enlaces locales y las ONG conceden a los organis-

---

<sup>297</sup> South Carolina Coalition Against Domestic Violence and Sexual Assault (sin fecha), *Service Standards and Outcomes for Sexual Assault Centres* [Normas del servicio y resultados de los centros de atención a las víctimas de agresión sexual].

<sup>298</sup> Ibid.

<sup>299</sup> Existen protocolos sobre atención de proximidad para las mujeres dedicadas a la prostitución, elaborados por EUROPAP; sin embargo, no tratan específicamente de la violencia contra las mujeres.

mos encargados de hacer cumplir la ley ha hecho que este aspecto sea incluido. Además, el análisis documental dio lugar a la identificación de un número considerable de recomendaciones europeas dirigidas a la Policía, la Fiscalía y las autoridades judiciales, principalmente en relación con el tratamiento de las víctimas y el principio de exigencia de responsabilidad a los agresores. Una vez más, la mayoría de las normas europeas estaban orientadas a los casos de violencia doméstica. Los temas principales recogidos en esas normas se resumen a continuación. Nuestra propuesta de normas se basa en estos principios de buenas prácticas generalmente aceptados.

- Los delitos de violencia contra las mujeres deben tratarse al menos con la misma seriedad que el resto de delitos violentos. Algunas normas van más allá y señalan que debería considerarse un agravante el hecho de que las agresiones las cometa un compañero íntimo o un miembro de la unidad familiar<sup>300</sup>.
- El personal del sistema de Justicia debería recibir formación acerca de todos los aspectos de la violencia contra las mujeres.
- Las recomendaciones europeas de finales de los años ochenta señalan que dentro de cada unidad policial debería haber, al menos, un/una agente especializado/a en violencia doméstica y violencia sexual<sup>301</sup>.
- El modelo austriaco de intervención propone la creación de unidades de investigación especializadas.
- Aunque existe un apoyo general a que se ponga fin a la impunidad que ha permitido que la mayoría de los agresores no fuera castigado, existe un potencial conflicto entre obligar a una víctima o a un/a testigo/a a declarar y los principios del «empoderamiento». La Conferencia de expertos/as de la Unión Europea celebrada en Baden – *Police combatting violence against women* [La Policía en la lucha contra la violencia que sufren las mujeres], en diciembre de 1998, recomendaba lo siguiente:  
«Los procedimientos penales deberían tener en cuenta, en la mayor medida posible, los intereses de las víctimas de la violencia, con el fin

---

<sup>300</sup> Véanse, por ejemplo, los modelos austriacos de intervención, en el Foro de personas expertas de la UE celebrado en Jyväskylä,

<sup>301</sup> *Resolución del Parlamento Europeo sobre las agresiones a la mujer*, 1986; Conferencia de expertos/as de la UE celebrada en Baden – *Police combatting violence against women* [La policía en la lucha contra la violencia que sufren las mujeres], diciembre de 1998; *Recomendación Rec (2002) 5* del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de la mujer contra la violencia,;

de animarlas a participar voluntariamente en los procedimientos como partes activas.»

En este sentido, resultan útiles las orientaciones dadas a los/las fiscales en el Reino Unido.

«La decisión sobre si debe obligarse a una víctima de violencia doméstica a comparecer en juicio en contra de su voluntad requiere gran sensibilidad y tacto. En muchos casos de retractación, esa obligatoriedad no es apropiada. Un/a testigo/a obligado/a a comparecer es probable que se vuelva hostil a la Fiscalía y que se niegue a testificar o que haga una declaración perjudicial para la parte demandante. Es importante que los/las fiscales de la Corona sean capaces de identificar aquellos casos en los que no procede la obligación de comparecencia en juicio. A estos efectos, deben adoptar sus decisiones teniendo en cuenta la opinión de la Policía acerca de la probable reacción de la víctima a la obligación de declarar, incluida su opinión sobre los posibles riesgos para su seguridad<sup>302</sup>.»

- Las órdenes de alejamiento que exigen a los agresores abandonar el hogar familiar, especialmente cuando pueden ser expedidas por la Policía que interviene, son esenciales para ampliar la protección y la seguridad<sup>303</sup>. El *Balance* señala:

«Cuando la capacidad de desalojar del hogar familiar al agresor se reserva a las autoridades fiscales o a los tribunales, la finalidad de la medida —esto es, la seguridad provisional inmediata— no se cumple. Además, raramente se dictan órdenes de desalojo. Los derechos de los hombres acusados de violencia podrían garantizarse mediante la obligación de que las órdenes policiales fueran siempre aprobadas por la autoridad competente en el plazo de tres días, o mediante una respuesta judicial rápida a cualquier denuncia (*Balance*, 2006, p. 38).»

El Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en un caso sometido a su consideración en virtud del protocolo facultativo, ha dictaminado que: «Los derechos humanos de la

---

<sup>302</sup> Ministerio del interior del Reino Unido (sin fecha), *Domestic Violence: Break the Chain- Multi Agency Guidance for Addressing Domestic Violence* [Violencia doméstica: romper la cadena; orientaciones interinstitucionales para hacer frente a la violencia doméstica].

<sup>303</sup> *Recomendación Rec (2002) 5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de la mujer contra la violencia*; Foro de personas expertas de la UE celebrado en Colonia; y Logar, 2005 (modelos austriacos de intervención en casos de violencia doméstica).

mujer a la vida y a la integridad física y mental no pueden ser anulados por otros derechos, como el derecho a la propiedad y el derecho a la intimidad»<sup>304</sup>.

- Las autoridades judiciales deberían consultar y coordinarse con los servicios especializados de apoyo a las mujeres que sufren violencia. Cuando la Policía sea la que inicie la coordinación, deberá conceder una importancia central a la experiencia de las ONG de mujeres (Logar, 2005).
- Deberían eliminarse las disposiciones legales discriminatorias en lo que respecta a las pruebas en casos de agresión sexual y debería definirse legalmente la violación como un delito contra la libertad sexual.
- La violación en el matrimonio debería ser delito.
- Los agresores deberían responder ante los jueces lo más rápidamente posible, con respeto al principio de legalidad<sup>305</sup>.
- Debería permitirse y promoverse la figura de la defensora de derechos, que apoyara a las víctimas a lo largo del proceso penal y le ofreciera una vía sencilla de mantenerse informada de la situación del proceso. De esta forma sería menos probable que se retirara la denuncia.
- Los Estados deberían garantizar que las víctimas tengan derecho a compensación<sup>306</sup>.
- Deberían efectuarse cambios en los procedimientos que permitan a las víctimas hacer su declaración de la mejor manera posible, limitando el número de veces que tienen que repetir el relato de los hechos y ofreciendo un contexto adecuado en el que declarar ante el tribunal<sup>307</sup>.
- El derecho al anonimato en los medios de comunicación<sup>308</sup>.

---

<sup>304</sup> *Sra. A. T. contra Hungría*, 2/2003, de 26 de enero de 2005, 9.3.

<sup>305</sup> Presidencia austriaca del Consejo de la Unión Europea (1998), Conferencia de expertos/as – *Police combatting violence against women* [La policía en la lucha contra la violencia que sufren las mujeres], Baden

<sup>306</sup> *Recomendación Rec (2002) 5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia*, Apéndice, párrafo 36; *Decisión marco del Consejo de la UE, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal*, Diario Oficial n° L 082.

<sup>307</sup> *Resolución del Parlamento Europeo sobre las agresiones a la mujer* (1986) *ibid*.

<sup>308</sup> *Ibid*. También: Conferencia de expertos/as de la UE celebrada en Baden, *supra*; *Resolución del Parlamento Europeo sobre las agresiones a la mujer* (1986), Doc. A2-44/86, DOCE serie C. 176; Logar (2005) .



- Garantizar que el tenor literal de las leyes, las prácticas y los procedimientos jurídicos no sean discriminatorios (desde el punto de vista del género y de sus vínculos con otras desigualdades como la discapacidad y la condición de inmigrante).

## Posibilidades y retos

En esta sección exponemos las posibilidades de establecer normas a escala continental y los retos que ello supone. Las personas entrevistadas opinaban que la ausencia de normas europeas aceptadas por todos los países podría atribuirse a la falta de voluntad o de interés político o al hecho de que la violencia contra las mujeres sea un tema relativamente nuevo o tenga escasa incidencia en el ámbito nacional.

«Para el Gobierno resulta más fácil que no haya normas porque así no tiene que dar mucho dinero a los centros de acogida [Enlace nacional].»

«Los centros de acogida y las ONG lo han hecho muy bien y el Gobierno ha estado encantado de que ellos se encargaran del problema [ONG].»

Las ONG han señalado en repetidas ocasiones los peligros que conlleva imponer normas a un sector que ya de por sí carece de los recursos adecuados, porque esto podría reducir su capacidad e incluso dar lugar al cierre de servicios<sup>309</sup>. La financiación pública y la autonomía de las ONG han de conciliarse cuidadosamente en el marco de la *Recomendación Rec (2007)14 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en Europa*, para que las normas puedan ampliar al máximo el alcance y la calidad de la prestación de servicios.

«Ahora mismo, las ONG no quieren que se les impongan normas estatales porque están trabajando bien tal y como están las cosas. Las normas de los Servicios Sociales del Estado relativas a los menores o a las madres y los/as hijos/as son tan deficientes que las ONG preferirían no seguirlas ni aplicar nada similar [ONG].»

---

<sup>309</sup> Conferencia de la red WAVE *Parar la violencia doméstica contra las mujeres* (18-20 de octubre de 2007), Vilnius (Lituania), notas no publicadas de la conferencia, facilitadas para este proyecto.

Existen también cuestiones relacionadas con la estructura del Estado que podrían suponer obstáculos en determinados lugares. Por ejemplo, dos de las personas entrevistadas señalaron que los sistemas federales constituían una traba para el establecimiento de normas comunes en el país. Los Gobiernos han de buscar formas innovadoras de superar estos impedimentos para cumplir con sus obligaciones internacionales. Todas las orientaciones internacionales apoyan la prestación de servicios por parte de las ONG, que son sin duda las mejor situadas para continuar prestando servicios allí donde ya lo están haciendo de manera eficaz. Una financiación sostenible, la cooperación interinstitucional y el aprovechamiento de los conocimientos y la cualificación de las personas expertas en el campo de la violencia contra las mujeres permiten que las normas puedan cumplirse. La decisión sobre quién presta qué servicios no debería ser arbitraria, sino práctica, siendo los factores determinantes las necesidades de las usuarias del servicio y las competencias y facultades de las entidades. Por ejemplo, resulta evidente que corresponde al Estado proporcionar mecanismos efectivos para hacer cumplir la ley: protección, encausamiento de los agresores y justicia. También son competencia del Estado los servicios médicos y sanitarios, la vivienda social y las prestaciones sociales.



## LA ELABORACIÓN DE NORMAS MÍNIMAS EUROPEAS

La gran mayoría de participantes en este proyecto se mostró partidaria de enmarcar las normas en la esfera de los derechos humanos, principalmente porque así se subraya su carácter de obligaciones del Estado que requieren atención y acción. Una de las personas entrevistadas señaló que un marco de derechos humanos impediría que la prestación de estos servicios se diluyera en la política de bienestar social. Algunas de las personas entrevistadas matizaron su opinión añadiendo condiciones al empleo de los términos relativos a los derechos humanos.

«Su utilización depende del público al que se dirijan, por lo que sólo deberían emplearse si están redactados de una manera fácilmente comprensible. [ONG]»

«Sólo en el caso de las normas generales, sería una buena manera de informar a la sociedad de sus derechos. Pero sobre el terreno, en los sistemas sociales y jurídicos nacionales existen dificultades para trasladar las normas de derechos humanos y las normas internacionales. [Enlace nacional].»

La vinculación de las normas de derechos humanos con las normas existentes en materia de servicios de atención a las víctimas y el firme apoyo de las personas entrevistadas dieron como resultado los siguientes fundamentos para las normas:

- Entender la violencia contra las mujeres como causa y consecuencia de las desigualdades entre mujeres y hombres.
- Confidencialidad.
- Seguridad y protección.
- Trabajar desde una perspectiva de «empoderamiento».
- Crear una cultura basada en la confianza y el respeto a las víctimas.
- Acceso equitativo sea cual sea el lugar geográfico, y para las mujeres excluidas o desfavorecidas.
- Servicios de atención de crisis disponibles 24 horas al día, 7 días a la semana.

- Reconocimiento de los hijos e hijas como usuarios/as de los servicios.
- Oferta integrada de servicios.

Hemos analizado con mayor detalle algunos de estos temas, basándonos en las cuestiones surgidas en las entrevistas y explicando cómo se han tenido en cuenta para la elaboración de nuestra propuesta de normas.

## Entender la violencia desde una perspectiva de género

«Nuestro trabajo empieza por creer a la mujer. [ONG]»

Los documentos de Naciones Unidas y de la política europea relativos a la violencia contra las mujeres llevan más de una década subrayando que este problema debe abordarse desde una perspectiva de igualdad de género: que la violencia es a la vez causa y consecuencia de la desigualdad entre mujeres y hombres. La medida en que este planteamiento sirve de base a la prestación de los servicios y es reconocido por los Gobiernos varía considerablemente de unos países de la zona a otros. La perspectiva de género es la base para el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una cuestión de derechos humanos y, por tanto, constituye un principio esencial que subyace a todas las normas. Esta concepción determina tanto la forma en que se entiende la violencia contra las mujeres (a saber, que no es culpa de la mujer y que los agresores deben responder por sus actos) como la manera en que se prestan los servicios.

«La violencia contra las mujeres se basa en las relaciones de poder y de dominación y en el deseo de controlar, que se derivan de estructuras sociales que se fundamentan, a su vez, en la desigualdad entre los sexos. Los actos de violencia no dejan lugar a la ambigüedad: pretenden mantener las relaciones desiguales entre hombres y mujeres y reforzar la subordinación de la mujer. Pertenecer al sexo femenino es la base de esta violencia y la mayoría de las sociedades lo toleran<sup>310</sup>.

---

<sup>310</sup> Informe de la Comisión de Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre violencia contra las mujeres en Europa, Doc. 8667 5 de marzo de 2000, Exposición de Motivos, párrafo 9.

La violencia masculina contra las mujeres es una manifestación de las históricamente desiguales relaciones de poder entre mujeres y hombres y un reflejo de las relaciones de género existentes en la sociedad y en la política. Por consiguiente, debe considerarse en primer lugar un problema social y político. Las mujeres acogidas en el refugio han de tomar conciencia del marco social, histórico, cultural y político que favorece la violencia masculina. Las activistas pretenden dar a las mujeres y a sus hijos/as una voz para denunciar la violencia. La sociedad debe hacer que los agresores respondan por sus actos. Los principios feministas establecidos en el refugio han de enseñar vías para que las mujeres y sus hijos/as se liberen de la violencia (WAVE, 2004 – *Manual para los refugios*, apartado 3.2.1.)»

Algunas de las personas entrevistadas consideraban que la creación de una cultura de confianza en la mujer suponía una expresión importante de esta idea, habida cuenta de las muchas maneras en que se ha puesto en duda y negado la palabra de las mujeres y de los niños y niñas.

Algunas personas lo expresaban de otro modo: «intentar mantenerse neutral sobre lo que ha ocurrido supone correr el riesgo de tolerar la violencia».<sup>311</sup>

## Una cultura de «empoderamiento»

Un elemento recurrente en los documentos sobre normas y que muchas personas entrevistadas han destacado es que los servicios de asistencia deberían permitir el «empoderamiento» de las usuarias. En este caso, los principios fundamentales son respetar su integridad y facilitar una información y un apoyo que les permitan adoptar decisiones con conocimiento de causa y acceder a los servicios que ofrecen la posibilidad de reparar los daños causados por la violencia. Una concepción basada en el «empoderamiento» toma como punto de partida el reconocimiento de que la violencia contra la mujer es inherente al hecho de estar sometida al poder y el control de otro ser humano y de ser tratada como inferior. La violencia produce en las víctimas una pérdida de la autoestima y de la confianza en los demás seres humanos y desvirtúa las relaciones con éstos. Existen muchas maneras de crear una cultura de «empoderamiento», empezando por el lenguaje que utilizamos para designar y explicar la violencia y siguiendo por el entorno en que se prestan los servicios y

---

<sup>311</sup> Logar, R (2006) *Bridging Gaps - From good intention to good cooperation*, WAVE, Viena, p. 27.

por las posibilidades de evitar la exclusión social mediante el empleo y la formación profesional. El «empoderamiento» es también evidente en los procesos de participación y consulta: muchas ONG cuentan con estructuras que invitan a las usuarias de los servicios, como mínimo, a dar su opinión sobre el servicio prestado, e incluso, una vez que han salido adelante, a unirse a la organización y defender los derechos de otras mujeres.

La propuesta de normas contempla todos estos aspectos del «empoderamiento».

## Principios contrapuestos

La seguridad y la confidencialidad son las dos normas más frecuentes en la práctica. Un enlace local señaló, al principio de la investigación, que podría haber un conflicto entre la confidencialidad y otros principios claves. Por ello, hemos analizado la cuestión con otras personas entrevistadas. La mayoría de los proveedores de servicios indicaron que los datos no se transmiten a ninguna otra persona, organización o autoridad sin el permiso de la usuaria del servicio. Muchas personas entrevistadas hablaron del problema que surge cuando las mujeres rechazan la protección legal mientras que el servicio considera que la necesitan. La cuestión se vuelve incluso más compleja cuando implica también la protección de los hijos e hijas porque en algunos Estados los proveedores de servicios están legalmente obligados a informar a las autoridades si hay menores en riesgo. Aparte de esto, existe un debate acerca de cuáles son los protocolos correctos que deberían seguirse. Para muchas ONG, la confidencialidad se ha convertido en un principio irrenunciable, sobre todo allí donde las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley nunca han logrado implementar medidas protectoras eficaces. La víctima de la violencia que da su consentimiento para la presentación de una denuncia oficial está otorgando su confianza no sólo al proveedor de servicios, sino también a las fuerzas del orden y demás autoridades. Es necesario, por tanto, que las instituciones públicas sean también dignas de esa confianza; sin embargo, en muchos países europeos la Policía y los tribunales están aún lejos de serlo. Entre tanto, las ONG han de tomar decisiones en casos en los que la preocupación por proteger la vida de la usuaria entra en contradicción con los principios de la confidencialidad.

Las normas sobre confidencialidad intentan conciliar estos principios contrapuestos, pero no resuelven el dilema.

## Oferta integrada de servicios

Una de las preguntas concretas planteada a los/las participantes se refería a los servicios globales. La mayoría de las personas entrevistadas respaldaba este tipo de oferta, aunque algunas señalaban que no era trasladable a todos los servicios. Varias respuestas fueron muy elocuentes a la hora de destacar las ventajas que la oferta integrada de servicios supone para las mujeres.

«El sistema actual no funciona, de hecho puede suscitar en las víctimas la falsa esperanza de que las van a cuidar. Es como hacer una operación y después no proporcionar los antibióticos. Y puede ser más peligroso llevar a cabo una operación y no ofrecer los cuidados posteriores que no operar. En el actual sistema, se anima a las mujeres a establecer un primer contacto y a acceder a una ayuda inicial y después se las deja solas. Esto puede hacer la situación aun más peligrosa, porque si supieran que sólo van a recibir asistencia a corto plazo, valorarían sus riesgos de manera diferente. [ONG]»

Existían diferencias de opinión en cuanto a si las ONG especializadas deberían prestar todos los servicios que las mujeres necesitan o si esa labor corresponde a las redes interinstitucionales y es su razón de ser.

«No es necesario que sea la misma organización la que preste todos los servicios de manera integrada. La sociedad debe organizarse para establecer una perspectiva global y trabajar en el seno de agrupaciones locales, que han de definir los procedimientos, estrategias, bases comunes, definiciones comunes y marcos que deben implantarse en el ámbito local. [ONG]»

«Una prestación integrada para todas las mujeres por parte de un sólo servicio, teniendo en cuenta sus necesidades pero sin crear servicios separados. Puede ofrecerse un acompañamiento psicológico específico para las mujeres con necesidades especiales, pero lo más eficaz es que la asistencia la preste un único centro. [Enlace nacional]»

La falta de recursos de las ONG especializadas constituye el principal obstáculo para el desarrollo de respuestas globales. La prestación integrada de los servicios se incluye como principio fundamental, pero sin especificarse el modo en que debe llevarse a cabo en cada país.



## Acceso y no discriminación

El hecho de que los servicios no estén distribuidos equitativamente dentro del territorio de los Estados crea desigualdades en el acceso a la protección, la asistencia y la Justicia. El insuficiente número de servicios produce el mismo efecto. Así, incluso una mujer residente en una capital puede no disponer de plaza en un centro de acogida o enfrentarse a una larga lista de espera para recibir acompañamiento psicológico. Por ello, nosotras proponemos normas mínimas en materia de distribución y alcance de los servicios con el fin de que todas las mujeres puedan recibir asistencia cuando y donde lo necesiten.

El acceso sigue siendo un problema para determinados grupos de potenciales usuarias. Por ejemplo, en algunos países europeos, las mujeres inmigrantes tienen en principio acceso a los mismos servicios, pero si sus necesidades complementarias (traducción, asistencia jurídica sobre las normas de inmigración y sobre el derecho de asilo, comprensión de lo que es una práctica tradicional nociva) no se tienen en cuenta, el acceso no es equitativo. Muchas de las personas entrevistadas han señalado que estas necesidades complementarias requieren intervenciones más duraderas, en particular, estancias más largas en los centros de acogida, y que ello tiene considerables repercusiones en cuanto a recursos. Los recursos también son determinantes para la prestación de servicios en el ámbito rural y a las mujeres con discapacidad.

Establecer una norma en materia de acceso equitativo se queda en pura retórica si las ONG no disponen de financiación para llevarla a ejecución. Por ese motivo, algunas de nuestras propuestas de normas han de considerarse tan sólo como un ideal. No obstante, se da por sentado que todos los proveedores de servicios deben aspirar a superar estos requisitos mínimos.

## Los niños y las niñas como usuarios/as de los servicios

La mayoría de las respuestas en este caso se centran en los niños y niñas que viven en un entorno familiar violento y en la importancia de que los centros de acogida ofrezcan servicios apropiados para ellos/as. Por este motivo, hemos incluido normas inspiradas en los derechos de la infancia, la mayoría

de las cuales ya se llevan a cabo en algunos centros de acogida. También hacemos referencia en algunos casos a cuestiones relativas a la protección de la infancia, si bien reconocemos que en la mayoría de los Estados existe un marco jurídico diferente para los niños y niñas, que no se ha integrado en el presente documento. La violencia contra las mujeres y el maltrato infantil presentan aspectos comunes que precisan de un análisis más detenido, tanto en lo que se refiere a los tipos de abuso que sufren las niñas como a la concurrencia de la violencia doméstica y el maltrato infantil (Kelly, 1996).

## Cooperación interinstitucional

Cuando se les preguntó cómo habría de ser un servicio integrado ideal, a algunas de las personas entrevistadas les resultó difícil describir algo que, para ellas, hoy en día era poco más que un sueño. Muchas de ellas hicieron referencia a una cooperación multidisciplinar y/o interinstitucional que se inscribiría (y esto resulta interesante) no en el marco de las funciones y responsabilidades de las entidades, sino en el de las necesidades y derechos de las usuarias de los servicios. Una de las respuestas lo explicaba utilizando la imagen de una tela de araña en cuyo centro se situaba la usuaria del servicio y alrededor de la cual se iba tejiendo toda una red estrecha e interconectada de protección y apoyo. Otra de las personas entrevistadas habló de una red de seguridad que se desplegaba en el primer punto de contacto. Para lograr esto, no hace falta que las entidades estén de acuerdo en todo, basta con que cuenten con protocolos o convenios que establezcan los objetivos comunes, las definiciones aplicables y los principios de la cooperación. Por último, otras personas entrevistadas se refirieron a la necesidad de una coordinación a escala nacional que refleje los mecanismos establecidos en el ámbito local y, a su vez, contribuya a difundir y adoptar métodos más coherentes y sistemáticos.

El hecho de que las personas que prestan asistencia en primer lugar (en su mayoría no especialistas) puedan escuchar a las mujeres, confirmar sus declaraciones y remitirlas a los servicios competentes fue otro de los temas recurrentes, a menudo vinculado a la importancia de integrar la cuestión de la violencia contra las mujeres en la formación de todas las profesiones. Las personas entrevistadas mencionaron también, como medios de desarrollar y promover la cooperación interinstitucional, la oferta integrada de servicios, la creación de centros que presten múltiples servicios (una «ventanilla única»)

y la presencia de personas polivalentes (una «interlocutora única»). También se hizo referencia al papel que desempeñan los proyectos de intervención.

Las iniciativas interinstitucionales son relativamente recientes y, por tanto, se están analizando diferentes modelos. Su principal papel es remediar la habitual falta de coordinación entre entidades. Todas las personas entrevistadas coincidieron en la importancia de que, en estas iniciativas, el sector especializado en violencia contra las mujeres sea un socio en pie de igualdad con los demás, ya sea en el ámbito local o en el nacional.

Todas estas cuestiones se abordan en las normas que proponemos.

## **Necesidades de asistencia de larga duración**

Algunas mujeres han vivido circunstancias complejas en las que han sido víctimas de múltiples violencias; otras se encuentran en situaciones complicadas que han de ser resueltas. Tanto unas como otras necesitan un apoyo más prolongado que el que pueden ofrecer los servicios de crisis. Las limitaciones que afectan a la duración de la estancia en los centros de acogida, al número de sesiones de acompañamiento psicológico o a la duración de la asistencia de una defensora de derechos impiden satisfacer las necesidades de esas mujeres. Por esta razón, muchas ONG y enlaces nacionales consideran importante garantizar que no se deja a las usuarias de los servicios en una situación vulnerable y que existen servicios para responder a sus necesidades. Lo ideal sería que los servicios tuvieran como objetivo ayudar a las mujeres durante todo el tiempo que fuera necesario, pero, una vez más, esto nos lleva a la cuestión de los recursos y de la sostenibilidad de los servicios.

## **El borrador de propuestas de normas**

Basándonos en todos los materiales recabados durante las primeras etapas del proyecto y conscientes de que unas normas demasiado complejas corrían el riesgo de ser rechazadas, presentamos un borrador de principios básicos y normas relativo a la distribución y la práctica de diferentes tipos de servicios en la conferencia celebrada en Estrasburgo en diciembre de 2007.

Este borrador constituyó también la base del proceso de consultas por vía electrónica realizado en enero de 2008, cuyos resultados se exponen a continuación.

## **El proceso de consultas por vía electrónica**

En general, el proyecto de normas mínimas para los servicios de asistencia fue muy bien acogido: un 95% de las personas encuestadas manifestó su apoyo al borrador de normas; más de la mitad respaldó los principios claramente enunciados y un tercio (39%) opinó que las normas mejorarían la prestación de servicios. Las respuestas a una pregunta referida específicamente a los principios generales pusieron de manifiesto un apoyo masivo (93%) a los mismos, con sólo ocho propuestas de modificación.

Probablemente la parte más controvertida de las normas es aquélla que fija un nivel mínimo de servicio porque las recomendaciones internacionales y nacionales en la materia son escasas y el consenso al respecto es incluso menor. Nuestro proyecto es el primer intento de formular unas propuestas tan exhaustivas, dado que hasta ahora las únicas normas comúnmente aceptadas se referían sólo a los centros de acogida. Somos también conscientes de que los países se encuentran en estadios muy diferentes en cuanto al desarrollo de servicios de asistencia. Algo menos de dos tercios (60%) apoyaron las propuestas y casi una décima parte consideró que eran demasiado ambiciosas (habría demasiados pocos servicios) y una quinta parte (20%) deseaba modificar algunas de ellas. La mayoría de las preocupaciones se referían a la propuesta relativa a los centros de acogida, que era algo distinta a las que se han citado anteriormente. Los comentarios nos hicieron restablecer la recomendación previa con el fin de evitar confusión.

El cuadro que presentamos a continuación muestra el grado de aceptación de los apartados de las normas referidas a cada uno de los servicios y el número de modificaciones propuestas. Dado que la oferta de servicios de atención a víctimas de violencia sexual es más limitada, un porcentaje mayor de participantes (20%) respondió que no tenía conocimiento de la existencia de tales servicios.

Por consiguiente, podemos concluir que existe un apoyo general a las normas. Ya hemos explicado el proceso que hemos seguido para valorar las

**Cuadro 3 [sic]**  
*Grado de apoyo a las normas propuestas  
que se registró en la consulta por vía electrónica*

Norma	Grado de apoyo	Modificaciones propuestas
Normas fundamentales	82%	08
Líneas de asistencia telefónica	80%	14
Centros de acogida	73%	19
Asesoramiento y defensa de derechos	84%	16
Acompañamiento psicológico	82%	14
Atención de proximidad para grupos desfavorecidos	83%	08
Proyectos de intervención	71%	15
Centros de crisis por violación	76%	09
Centros de atención a víctimas de agresión sexual	63%	06
Organismos encargados de hacer cumplir la ley	83%	13
Programas dirigidos a los agresores	70%	16

propuestas de modificación y hemos señalado que efectuamos varios cambios. Los comentarios más detallados de las personas entrevistadas acerca de las ventajas y los riesgos potenciales del establecimiento de normas mínimas ponen de manifiesto que hay una serie de reservas y unas condiciones necesarias que han de cumplirse para que el proceso sea realmente beneficioso para las ONG, las usuarias de los servicios y los Estados. A continuación analizamos estas cuestiones.

## **Ventajas, riesgos y peticiones de las personas entrevistadas**

Según las personas entrevistadas, las ventajas más claras para las ONG eran mejoras en la calidad de los servicios y la accesibilidad (n=17), ayuda para negociar con los Gobiernos e influir en los mismos (n=14) y directrices para el desarrollo o la creación de nuevos servicios (n=10). La configuración técnica del software utilizado para la encuesta impide identificar la procedencia de los diferentes comentarios (ONG, enlace nacional o autoridad pública).

«... siempre que las normas sean adoptadas y aplicadas en los diferentes países – el reconocimiento de su trabajo y de sus conocimientos

y una financiación pública suficiente permitirán a las ONG continuar desarrollando los servicios en lugar de concentrarse en su propia supervivencia.<sup>312</sup>»

«... para todas las partes: permite evaluar mejor las políticas y garantizar un tratamiento igual y más uniforme para todas las entidades implicadas.»

«Permitirá diferenciar a las organizaciones especializadas y de calidad que trabajan en este campo de aquéllas que se centran en otras cuestiones y para las que integrar la violencia doméstica en su programa es sólo un medio de obtener fondos.»

En cuanto a las usuarias de los servicios, los principales beneficios serían unos servicios de asistencia mejores y más coherentes (n=27) y un mayor número de servicios especializados (n=10).

«La víctima se beneficiará de la implantación universal y normalizada de estos criterios sea cual sea el servicio al que acuda.

«La existencia de normas mínimas garantizará a las víctimas unos servicios de igual calidad en todo el país.»

«Las víctimas pueden esperar un nivel mínimo de calidad en un país federal, con independencia de la autoridad regional competente.»

«... salvaguardar una asistencia profesional, amable, considerada e integral.»

«... saber que los servicios los prestará personal bien formado y bien supervisado que entiende los problemas y que responderá de manera apropiada y sensible a sus necesidades.»

«... el carácter ejemplar del respeto, los derechos humanos y la utilización no abusiva del poder.»

Se observó, en cambio, un menor consenso entre las personas participantes en cuanto a las ventajas para los Gobiernos. La mayoría se limitó a formular distintos tipos de recomendaciones.

«Saber que existen servicios de buena calidad anima al Gobierno a financiarlos y tranquiliza al electorado.»

---

<sup>312</sup> Debido a que los datos de la consulta se recogieron en línea y eran anónimos, no hemos podido presentar la fuente de cada comentario, a diferencia de lo que ocurre con los datos recabados a través de la entrevista o el cuestionario.

«... mejores resultados en el cumplimiento de la obligación de proteger y apoyar a las víctimas y, a largo plazo, mejores resultados en materia de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.»

«... Estas normas proporcionan un marco con el que pueden medirse los avances realizados en materia de igualdad entre mujeres y hombres y eliminación de la violencia contra las mujeres.»

Aunque un elevado número de participantes (n=14) creía que no existían riesgos para las ONG, un número ligeramente superior (n=18) temía que, sin recursos, a las ONG no les sería posible cumplir las normas. A nueve participantes les preocupaba que organizaciones que hoy son eficaces se vieran obligadas a cerrar sus servicios si no podían cumplir unas normas impuestas desde fuera.

«... falta de medios y de recursos para cumplir las normas. Competir con servicios que sí disponen de esos medios y recursos. Forzar al máximo la capacidad para cumplir las normas y sucumbir a la presión; resistencia del personal que trabaja en primera línea.»

«Verse sobrepasadas por las obligaciones derivadas de las normas sin recibir el apoyo necesario de las autoridades públicas.»

«... servicios sobreexplotados y con escasos recursos dejarán de recibir financiación o tendrán que cerrar por no cumplir con las normas cuando carecen de medios para hacerlo.»

En cuanto a las usuarias de los servicios, según la mayoría de las respuestas la imposición de normas no representaba riesgo alguno para ellas (n=19). A algunas de las personas participantes les preocupaba que la imposición de normas burocráticas sin la consiguiente asignación de recursos pudiera dar lugar al cierre de servicios (esto es, a que disminuyera el número de servicios en lugar de aumentar).

«Si las ONG no pueden demostrar que cumplen las normas, los Estados pueden suprimir servicios: ¿no es mejor que haya medio servicio a que no haya ninguno?»

El principal riesgo para los Gobiernos sería la imposibilidad de encontrar los fondos necesarios para la adecuada aplicación de las normas (n=14). A una minoría considerable de participantes les preocupaba que los Estados que ya cuentan en la actualidad con normas exigentes pudieran equipararlas a la baja y que, por tanto, el mínimo se convirtiera en el máximo (n=10).

«El Gobierno puede no ser capaz de aportar la financiación necesaria para que los servicios cumplan con las normas y [a la postre] optar por servicios baratos y no especializados con el fin de cumplir sus objetivos nacionales.»

«El Gobierno puede considerar que la tarea es imposible y, por tanto, evitar acometerla. Las normas deberían ir respaldadas por un manual que recogiera un plan de acción “paso a paso”.»

A las personas participantes en la consulta se les preguntó de qué manera podría el Consejo de Europa ofrecer las máximas ventajas y reducir al mínimo los riesgos. Se registró un apoyo considerable a la elaboración de una estrategia que animara a los Estados a adoptar y aplicar las normas, y a la implantación de un sistema de seguimiento (n=17). No hubo acuerdo en cuanto al carácter de las normas: algunas personas defendían que las normas fueran obligatorias y/o que se fijaran unos plazos de cumplimiento (n=9); otras preferían que las normas tuvieran el carácter de simple recomendación (n=4).

- «Subrayar que todas las víctimas tienen derecho a una protección y una asistencia adecuada y que esto sólo puede garantizarse mediante una política bien coordinada y global en materia de violencia contra las mujeres a todos los niveles y proporcionando los recursos necesarios a los proveedores de servicios; no se pueden lograr normas de buena calidad sin disponer de los recursos adecuados; no invertir en recursos de buena calidad y en una protección y una asistencia efectivas resulta, a la larga, más caro para la sociedad. Asimismo, debería concienciarse a los Estados miembros de que las ONG de mujeres, además de prestar unos excelentes servicios a las víctimas, están muy comprometidas con el cambio social y que, al financiar estas ONG, los Gobiernos obtienen algo más que unos buenos servicios.»
- «Llevar a cabo continuamente campañas como ésta para situar la cuestión de la violencia contra las mujeres entre las prioridades políticas y públicas de los Estados miembros»
- «Convertir las normas en una obligación que los Estados miembros deben suscribir y establecer, a su vez, un sistema de evaluación independiente, de actualización de las normas y de consulta, con la participación de las víctimas, las ONG y los Gobiernos.»
- «Demostrar liderazgo publicando las normas, pero dar a los países y a las ONG la posibilidad de implicarse activamente en el reto de su



cumplimiento, elaborando, por ejemplo, una “caja de herramientas” que divida el conjunto de las normas en partes más fácilmente manejables. Fijar un calendario razonable para alcanzar objetivos o hitos.»

- «Elaborar estudios comparativos y llevar a cabo un seguimiento del grado de ejecución de las recomendaciones del Consejo de Europa por parte de los Estados miembros, con el fin de conocer los progresos realizados y los obstáculos encontrados y de difundir las buenas prácticas y las formas de superar esos obstáculos.»

También se recibieron otras propuestas específicas como la de iniciar un diálogo con ministros/as y parlamentarios/as y elaborar una guía de aplicación.

## LA DEFINICIÓN DE LAS NORMAS

La creación de normas de ámbito continental respecto de los servicios, especialmente si se refieren a la variedad y el alcance de tales servicios, reviste importancia por diversas razones, entre otras, para que los Estados puedan cumplir las obligaciones positivas en materia de derechos humanos. Es de sentido común, y así lo confirma también la reciente jurisprudencia internacional, que para lograr esto es preciso que exista un número suficiente de servicios, capaces de ofrecer una protección inmediata y de garantizar el acceso a la Justicia, la rehabilitación de la víctima y la prevención de la violencia, sea cual sea la persona que lo necesita o la forma de violencia sufrida. Asimismo, corresponde a los Estados y a las ONG velar por que todas las mujeres tengan un acceso equitativo y por que los principios que rijan la práctica de los servicios sean uniformes y permitan a las mujeres no sólo poner fin a la violencia, sino también reparar los daños sufridos y hacer valer su derecho a la Justicia.

Una de las razones esgrimidas para la creación de centros de acogida en toda Europa ha sido que la violencia doméstica es la forma más común de violencia contra las mujeres. Sin duda, este tipo de violencia es la más investigada en Europa, pero estudios recientes realizados en Alemania y Francia han llegado a la conclusión de que el acoso sexual es mucho más habitual en la vida de las mujeres<sup>313</sup>. Aunque los estudios sobre la violencia sexual son menos frecuentes, los que se han realizado concluyen que una de cada cuatro mujeres ha sido víctima de una agresión sexual en su infancia y/o en la edad adulta (Hagemann-White, 2001). Estos datos son un sólido argumento a favor de la necesidad de reforzar los servicios de asistencia a las víctimas de violencia sexual en Europa, al igual que lo son los datos que muestran un descenso del número de encausamientos y condenas por violación en muchos países europeos (Regan et Kelly, 2003).

---

<sup>313</sup> Schröttle, M. y Müller, U. (2004) *Health, Well-Being and Personal Safety of Women in Germany: A*

*Representative Study on Violence Against Women in Germany* [Salud, bienestar y seguridad personal de las mujeres en Alemania: un estudio representativo de la violencia contra las mujeres en Alemania]; Jaspard, M., et al (2003) *Enquête nationale sur les violences envers les femmes en France* [Encuesta nacional sobre la violencia contra las mujeres en Francia].

La novena Conferencia de la Red WAVE *Parar la violencia doméstica contra las mujeres*, celebrada en octubre de 2007, analizó la cuestión del establecimiento de normas comunes para la prestación de servicios, pero llegó a la conclusión de que la diversidad de contextos de cada ONG excluía toda posibilidad de acuerdo. En las secciones anteriores, hemos expuesto algunas de estas diferencias, las cuales hemos tenido muy en cuenta a lo largo de todo el proyecto. Hemos partido del principio de que el derecho internacional ya contiene los fundamentos para la elaboración de las normas, que descansan en los derechos humanos de las mujeres. Al mismo tiempo, la adopción y aplicación de normas comunes a escala nacional debe ser un proceso basado en la negociación entre los Gobiernos, el sector especializado en materia de violencia contra las mujeres y otras partes interesadas clave. En este marco, el mantenimiento de la independencia de las ONG y su competencia y capacidad de innovar son esenciales. El Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó recientemente una recomendación sobre las ONG que promueve la autorregulación<sup>314</sup> y recoge los derechos y libertades que deberían disfrutar las organizaciones de la sociedad civil<sup>315</sup>. Las citadas negociaciones deberían basarse en estos principios.

Nuestras propuestas de normas mínimas para Europa tienen en cuenta estos aspectos y son las que han obtenido mayor consenso durante el proyecto. Estas normas son el resultado del proceso descrito en este informe y se dividen en tres apartados: principios generales; niveles mínimos de prestación que han de garantizarse; y normas reguladoras de la práctica de los distintos servicios. A continuación explicamos con mayor detalle algunos aspectos de los dos primeros apartados. Los principios prácticos (el tercer apar-

---

<sup>314</sup> *Recomendación Rec (2007)14 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en Europa*, adoptada por el Comité de Ministros el 10 de octubre de 2007 en la 1006ª reunión de los Delegados de los Ministros, véanse los párrafos 9 y 10.

<sup>315</sup> En concreto, las ONG deberían: gozar del derecho a la libertad de expresión y de todos los demás derechos y libertades garantizados en el ámbito regional y universal aplicables a las mismas; no estar bajo la dirección de las autoridades públicas; asegurar que sus directivos y órganos encargados de la toma de decisiones están de conformidad con sus estatutos, pero, por lo demás, son libres de determinar las medidas que han de adoptar para lograr sus objetivos. Las ONG no deberían necesitar ninguna autorización de una autoridad pública para cambiar su estructura o normas internas; deberían ser consultadas durante la elaboración de la legislación primaria y secundaria que afecta a sus estatutos, su financiación o sus ámbitos de actividad. Asimismo, se insta a los gobiernos y a las organizaciones de ámbito estatal a mantener un diálogo continuado con las ONG.

tado) se explican por sí mismos y se han ordenado según el tipo de servicio al que se refieren, esto es, los centros de acogida, las líneas de asistencia telefónica, los centros de crisis por violación, los servicios de proximidad para los grupos desfavorecidos, etc.

## Los principios generales

Para elaborar esta parte, nos hemos basado mucho en el proyecto de normas que está llevándose a cabo en Inglaterra. Las ONG que trabajan en el ámbito de la violencia doméstica y la violencia sexual han adoptado estos principios como base común para todo su trabajo. Los principios están inspirados en la filosofía de los derechos humanos y en las prácticas desarrolladas y defendidas por las ONG que han demostrado ser eficaces para ayudar a las mujeres víctimas de violencia. Los principios pueden ser adaptados y trasladados a la labor que realizan las instituciones públicas y, de hecho, cabe señalar que todas las buenas prácticas mundialmente reconocidas se basan en estos principios. A continuación enumeramos estos principios para que los lectores y lectoras puedan ver cómo integran los temas y preocupaciones que hemos expuesto en las secciones precedentes. También incluimos una breve explicación del modo en que cada principio se traduciría en la práctica.

### *Adoptar una perspectiva de género para entender la violencia contra las mujeres*

Los servicios adoptan un enfoque adecuado y con conocimiento de causa, que sirve los intereses de sus usuarias y reconoce, a partir de un análisis de género, la dinámica, las repercusiones y las consecuencias de la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de la igualdad y el respeto de los derechos humanos; que considera esta violencia tanto causa como consecuencia de las desigualdades entre hombres y mujeres; y que entiende la necesidad de ofrecer servicios exclusivamente para mujeres.

### *Protección, seguridad y dignidad humana*

Los servicios garantizan que todas las intervenciones tienen como prioridad la protección, la seguridad y la dignidad de las usuarias y del personal.

### *Servicios especializados*

Los conocimientos y competencias del personal, así como las formas de prestación, son especializados, es decir, apropiados y adaptados a las necesidades específicas, a veces complejas, de las usuarias de los servicios.

### *Diversidad y acceso equitativo*

Los servicios respetan la diversidad de las usuarias y practican activamente una política antidiscriminatoria. Los servicios deberían ser gratuitos, repartirse equitativamente por la geografía del país y estar disponibles 24 horas al día, 7 días a la semana.

### *Defensa de derechos y apoyo*

Los servicios defienden los derechos de las usuarias, tanto en cada caso concreto como a nivel colectivo, con el fin de apoyar y promover esos derechos y de satisfacer las necesidades de las usuarias.

### *«Empoderamiento»*

Los servicios velan por que las usuarias expresen con palabras sus experiencias, conozcan sus derechos y tomen decisiones en un entorno favorable que les trata con dignidad, respeto y sensibilidad.

### *Participación y consulta*

Los servicios promueven la participación de las usuarias en el desarrollo y la evaluación del servicio.

### *Confidencialidad*

Los servicios respetan siempre los derechos de las usuarias a la confidencialidad y todas las usuarias son informadas de aquellos casos en que esta confidencialidad puede estar limitada.

### *Respuesta coordinada*

Los servicios funcionan en un contexto de cooperación y colaboración interinstitucional adecuado para una prestación coordinada.

### *Exigencia de responsabilidad a los agresores*

Los servicios parten de dos principios indisociables según los cuales las víctimas merecen confianza y respeto y los agresores deben responder de sus actos.

### *Forma de gobierno y responsabilidad*

Los servicios son gestionados de manera eficiente, velando porque las usuarias reciban un servicio de calidad prestado por un personal que es competente y que cuenta con el apoyo adecuado.

### *Fomento de la tolerancia*

Los servicios adoptan la no violencia como modelo, tanto interna como externamente, y utilizan el análisis de género en sus actividades de sensibilización, educación y prevención dirigidas a la sociedad en general o a las personas individualmente.

## **Niveles mínimos de prestación**

Las propuestas recogidas en este apartado se inspiran en las normas relativas a los centros de acogida (las únicas existentes) y tienen en cuenta la necesidad de lograr que se acceda antes a la asistencia, garantizar un acceso equitativo y resolver las graves insuficiencias en lo que respecta a la violencia sexual. Se dividen en dos partes:

1. Servicios indispensables; y
2. Servicios que pueden prestarse de manera independiente o formar parte de otros servicios, tales como los centros de acogida o los centros de crisis por violación.

Asimismo, sugerimos diversas formas que permiten tener en cuenta los contextos nacionales, y en concreto la diversidad de respuestas frente la violencia contra las mujeres, a la hora de aplicar estas normas.

**Cuadro 4**  
*Niveles mínimos de prestación*

<b>Servicios indispensables</b>	
Línea de asistencia telefónica	Una línea nacional que atienda todo tipo de violencia contra las mujeres o una para la violencia doméstica y otra para la violencia sexual. El número de líneas de ayuda deberá ser proporcional al número de habitantes. En países pequeños, puede ser suficiente con una sola línea. En los países más poblados, debería existir al menos una línea de asistencia telefónica en cada región.
Centros de acogida	Un alojamiento familiar <sup>1</sup> por cada 10.000 habitantes. Debería haber al menos un centro de acogida especializado en la violencia contra las mujeres en cada provincia o región. La oferta de servicios debería, además, permitir acoger a las mujeres con necesidades adicionales (mujeres inmigrantes y pertenecientes a minorías, mujeres con discapacidad, mujeres con problemas de salud mental y/o de abuso de sustancias, y mujeres jóvenes que necesitan protegerse de la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, el matrimonio de niñas o los delitos en nombre del honor).
Centros de crisis para las víctimas de violación	Un centro por cada 200 000 mujeres. Debería haber al menos un centro en cada región. Dado que estos centros asisten tanto a las mujeres que denuncian los hechos a las autoridades como a aquéllas que no lo hacen, y tanto a las mujeres violadas recientemente como a las que lo fueron en el pasado, deberían ser más numerosos que los centros de atención a las víctimas de agresión sexual.
Centros de atención a las víctimas de agresión sexual	Uno por cada 400 000 mujeres, con el fin de atender inmediatamente a las víctimas de agresiones sexuales recientes, ayudarles a denunciar los hechos y garantizar unos servicios médicos y forenses de alta calidad.
<sup>1</sup> Un «alojamiento familiar» es aquél que ofrece una cama para la madre y también para el número medio de hijos en el país (Véase el Glosario en el Anexo 1).	

### *Servicios que pueden ser independientes o integrados*

Los centros de acogida y los centros de crisis para las víctimas de violación apoyan a muchas mujeres a través de servicios como la defensa de derechos, el acompañamiento psicológico o la atención de proximidad a grupos desfavorecidos. En otros contextos, estas formas de asistencia pueden estar separadas y ser prestadas por entidades distintas. En el caso de un centro

de acogida, para que éste pueda ser calificado de servicio independiente, debe ofrecer los servicios también a las mujeres que no residan en el centro.

**Cuadro 5**  
*Servicios independientes/integrados*

Asesoramiento / defensa de derechos	Un servicio por cada 50 000 mujeres que permita una pronta intervención y el acceso a la asistencia jurídica o de otro tipo.
Acompañamiento psicológico	Un servicio por cada 50 000 mujeres para proporcionar una asistencia a más largo plazo que aborde las consecuencias de la violencia contra las mujeres. Debería haber un servicio de orientación especializado en violencia contra las mujeres en cada ciudad importante de cada región.
Atención de proximidad a grupos desfavorecidos	Concebidos desde el ámbito local para llegar a los grupos minoritarios más numerosos, a las mujeres con discapacidad y a otros grupos insuficientemente atendidos.

Pocos son los Estados, si es que hay alguno, que puedan afirmar que se acercan al cumplimiento pleno de las normas en relación con la violencia sexual, y, en Europa, sólo algunos han cumplido con la norma relativa a los centros de acogida. Por tanto, no es realista esperar que estas normas se cumplan inmediatamente. Lo que sí debería esperarse es que los Estados mostraran que van en esa dirección, esto es, que tienen un plan para paliar las insuficiencias actuales, y que el número y la cobertura de los servicios aumentan cada año.

Es necesario, asimismo, tener en cuenta a los países que han adoptado otra vía en materia de protección, de justicia o de asistencia o que ofrecen otros servicios. Estos países pueden demostrar que cumplen con las normas aplicando sus propias soluciones. En tal caso, deberían aportar, entre otras cosas, estadísticas relativas a la utilización por las mujeres de esos servicios alternativos y demostrar que esa utilización está en aumento. No sería aceptable, por ejemplo, limitarse a afirmar que en la actualidad un número relativamente poco elevado de mujeres denuncia hechos de violencia sexual, porque esta situación puede deberse a una falta de servicios y/o al hecho de no haberse creado un contexto que inspire a las mujeres suficiente confianza para solicitar asistencia.

Si partimos de la forma de servicio más común, esto es, los centros de acogida, podríamos argumentar que no es necesario tener tantos:



- **Si** cada vez más mujeres recurren a medidas de protección y si el número de intervenciones de las autoridades policiales y judiciales y de los servicios de defensa de derechos aumenta.
- **Y si, además,** los centros de acogida existentes tienen ya una capacidad superior a las necesidades.

Este último punto es crucial porque las otras medidas pueden hacer aumentar las necesidades de alojamiento, en lugar de reemplazar este servicio. En este sentido, resulta instructivo el caso de Austria, donde la ley de expulsión del domicilio y los proyectos de intervención han ampliado las opciones posibles y donde el número de plazas existentes ya cumple con las normas mínimas. No obstante, los centros de acogida todavía no tienen capacidad para alojar a todas las mujeres que requieren sus servicios.

El argumento de que las necesidades de servicios, sea cual sea la forma de violencia contra las mujeres, han disminuido sólo es válido si dos estudios de prevalencia sucesivos, basados en criterios académicos mundialmente reconocidos, muestran claramente que las tasas de violencia contra las mujeres son inferiores a la media europea o han disminuido en los doce meses anteriores al estudio.

## UN MARCO DE DERECHOS HUMANOS

Los Estados miembros del Consejo de Europa se han comprometido a proteger y respetar los derechos fundamentales de sus ciudadanos/as en virtud de diferentes tratados de derechos humanos y en el ámbito de diversas organizaciones intergubernamentales. Muchos de estos tratados, al enunciar toda una serie de derechos, tales como el derecho a la vida, la libertad, la integridad física, la seguridad personal, la igualdad, la no discriminación o la prohibición de la esclavitud, conllevan la obligación de proteger a las mujeres de la violencia.

Las normas que se proponen a continuación pueden servir a los Estados miembros de orientación sobre la mejor manera de cumplir con esas obligaciones. Del mismo modo, las normas de derechos humanos (algunas de las cuales son muy básicas, mientras que otras representan una aspiración), confirman la importancia de muchas de nuestras propuestas.

La presente sección resume brevemente las distintas obligaciones y declaraciones internacionales que constituyen un elemento esencial de este proceso. Muchas obligaciones son jurídicamente vinculantes porque los Estados miembros han ratificado los convenios y aceptado el control de su cumplimiento a través de mecanismos internacionales. El punto de partida es, sin duda, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de cuyo respeto se encarga el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estas obligaciones pueden estar condicionadas a las reservas o declaraciones que formulen los Estados miembros respecto de determinados derechos.

Existen también declaraciones, recomendaciones y otros instrumentos que, pese a no ser jurídicamente vinculantes, demuestran una clara voluntad política y el compromiso de adoptar medidas concretas para hacer valer los derechos humanos y proteger a las mujeres de la violencia. Un ejemplo de este tipo de obligación es la *Plataforma de Acción de Beijing*. Las normas clave contenidas en todos estos instrumentos diferentes se explican brevemente a continuación, aunque de manera no exhaustiva.

## Obligaciones internacionales jurídicamente vinculantes

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH)<sup>316</sup> ha sido ratificado por todos los Estados miembros del Consejo de Europa. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado los derechos protegidos por el Convenio, que con frecuencia obligan a los Estados a adoptar medidas positivas para proteger a sus ciudadanos/as. El derecho a la vida (artículo 2) incluye la obligación de adoptar las medidas necesarias para proteger la vida de las personas<sup>317</sup>. La prohibición de la tortura y de las penas y tratos inhumanos o degradantes (artículo 3) obliga a los Estados miembros a adoptar medidas para que las personas bajo su jurisdicción no sean sometidas a malos tratos por los agentes públicos y sean protegidas de los malos tratos infligidos por los particulares. Por ejemplo, el hecho de no investigar y de no perseguir a los responsables en un caso de presunta violación se ha considerado una vulneración del *Convenio*<sup>318</sup>. El derecho al respeto a la vida privada (artículo 8) incluye también la obligación positiva de proteger la integridad física y moral de la persona<sup>319</sup>. El derecho a la integridad física implica, asimismo, la obligación de obtener el consentimiento de una persona antes de administrarle un tratamiento médico o de otro tipo<sup>320</sup>.

La vida privada incluye el derecho a establecer y mantener relaciones con otros seres humanos<sup>321</sup>. El acceso a los datos y su protección corresponden también al ámbito de la «vida privada». Toda persona tiene derecho a acceder a los datos a ella referidos que obren en poder del Estado. La protección de los datos personales, en especial, los historiales médicos, es esencial<sup>322</sup>. No obs-

---

<sup>316</sup> *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales* (STE nº 005), 4 de noviembre de 1950.

<sup>317</sup> *Osman c/ el Reino Unido*, decisión de la Gran Sala de 28 de octubre de 1998, Repertorio 1998-VIII.

<sup>318</sup> *M.C. c/ Bulgaria*, demanda nº 39272/98, sentencia de 4 de marzo de 2004.

<sup>319</sup> *X e Y c/ Países Bajos*, sentencia de 26 de marzo de 1985, Serie A nº 91.

<sup>320</sup> Véase *Glass c/ Reino Unido*, demanda nº 61827/00, sentencia de 9 de marzo de 2004, párrafo 70.

<sup>321</sup> *Pretty c/ Reino Unido*, demanda nº 2346/02, § 61, TEDH 2002-III.

<sup>322</sup> *Z. c/ Finlandia*, 1998 25 EHRR 371, párrafo 95: «la protección de los datos de carácter personal, incluidos los datos médicos, reviste una importancia fundamental para el ejercicio del derecho al respeto a la vida privada y familiar garantizado por el artículo 8 del Convenio. El respeto a la confidencialidad de los datos sobre la salud constituye un principio esencial de los sistemas jurídicos de todas las

tante, un Estado miembro puede justificar injerencias, tales como la posesión de datos o su negativa a revelarlos, si lo hace con arreglo a la ley y para un fin legítimo como la prevención de un delito o la protección de los derechos de terceros, y si es necesario en una sociedad democrática<sup>323</sup>.

El derecho a recibir y transmitir información está protegido por la libertad de expresión (artículo 10), que suele vincularse a la libertad de prensa, aunque tiene un alcance más amplio. Este derecho afecta en gran medida al suministro de información a las usuarias de servicios, así como para la recogida y el intercambio de los datos sobre las víctimas y los agresores que obran en poder de los servicios.

El goce de los derechos y libertades reconocidos en el *Convenio* ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones tales como el sexo, la raza o etnia, las opiniones políticas u otras o el origen nacional o social (artículo 14 del Convenio). El *Protocolo n° 12* (un instrumento importante para instaurar la igualdad entre mujeres y hombres) añade que «Nadie podrá ser objeto de discriminación por parte de cualquier autoridad pública basada en particular en los motivos [mencionados en el apartado 1]», estableciendo así una prohibición general de la discriminación por parte de las autoridades públicas, en particular por razones de sexo, en lo que respecta al ejercicio de todos los derechos previstos en la ley y no sólo de los derechos y libertades del Convenio.

Asimismo, el *Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal* (CPIAPPD, por sus siglas en inglés) y su *Protocolo Adicional*<sup>324</sup> establecen ciertos principios básicos respecto al tratamiento de datos: debe-

---

Partes contratantes del Convenio. Es crucial no sólo para proteger la privacidad de los/las pacientes, sino también para mantener su confianza en la profesión médica y en los servicios sanitarios en general», véase también TV c/ Finlandia, demanda n° 21780/93, 76 ADR 140.

<sup>323</sup> Véase *Gaskin c/ Reino Unido*, n° 10454/83 de 7 de julio de 1989.

<sup>324</sup> El *Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal* de 1981 (ETS 108) ha sido ratificado por la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa (todos excepto 7), y el *Protocolo adicional al Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, relativo a autoridades de supervisión y flujos internacionales de datos* de 2001 (ETS 181) ha sido ratificado por 20 Estados miembros.

rán obtenerse legalmente y para fines legítimos; serán adecuados y no excesivos en relación con su finalidad; serán exactos y actualizados; permitirán la identificación de las personas durante un período de tiempo que no exceda del necesario; estarán protegidos y serán accesibles para la persona a la que se refieran (véanse los artículos 5 a 9). En el caso de flujos transfronterizos de datos, cabe destacar que, en principio, un Estado miembro no podrá, con el único fin de proteger la vida privada, prohibir o someter a una autorización especial los flujos transfronterizos de datos de carácter personal (artículo 12).

La Carta Social *Europea* de 1961 (en adelante, la Carta Social ) y su versión revisada de 1996 (Carta Social *Revisada*), que entró en vigor en 1999 y que sustituye progresivamente a la *Carta* de 1961, contemplan un amplio espectro de derechos sociales en materias tales como el empleo, la salud y el bienestar social. El estado de las firmas y las ratificaciones de estos dos textos no es uniforme entre los países del Consejo de Europa. Los 47 Estados miembros han firmado una u otra versión. En cuanto a la ratificación, 39 Estados miembros han ratificado alguna de las versiones: 24 Estados están vinculados por la Carta Social *Europea revisada* y 15 por la *Carta* en su versión de 1961.

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección de la salud, los Estados miembros se comprometen a adoptar (directamente o en cooperación con organizaciones públicas o privadas), medidas adecuadas destinadas a eliminar, en lo posible, las causas de una salud deficiente; establecer servicios educacionales y de consulta dirigidos a la mejora de la salud; y promover el sentido de responsabilidad individual en lo concerniente a la misma (artículo 12 de la *Carta*).

Toda persona tiene derecho a beneficiarse de los Servicios Sociales y, por ello, los Estados miembros se comprometen a fomentar u organizar servicios que «contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social» y a estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios (artículo 14). Toda persona que no disponga de recursos propios, como las personas dependientes separadas, tienen derecho a recibir asistencia social y médica, lo cual incluye el asesoramiento y ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar (por medio de servicios públicos o privados). Este derecho puede extenderse a

personas de otros países, como las parejas de nacionales de los otros Estados Parte (artículo 13).

La Carta Social establece que los Estados miembros adoptarán todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar el derecho de las madres y los niños a una protección social y económica, incluida la creación o mantenimiento de instituciones o servicios apropiados (artículo 17). En cambio, el artículo 17 de la Carta Social *Revisada* sólo se refiere a las medidas encaminadas a proteger a los niños contra la negligencia, la violencia o la explotación. No obstante, el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) se ampara en el artículo 16 de la Carta Social Revisada para tratar las cuestiones relativas a la protección social y económica y a la protección de las mujeres contra la violencia doméstica.

## Naciones Unidas

El primer gran logro de Naciones Unidas en materia de derechos fundamentales es la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948 (que se analiza con detalle a continuación), de la cual surgen dos pactos que establecen diferentes obligaciones jurídicamente vinculantes. Conjuntamente estos instrumentos se conocen con el nombre de *Carta Internacional de Derechos Humanos*. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (PIDCP)<sup>325</sup> se completa con dos protocolos y su aplicación está controlada por el Comité de Derechos Humanos que conoce de las denuncias de incumplimiento de un Estado presentadas por otro Estado o por los particulares. El PIDCP protege derechos civiles tales como: el derecho a la vida (artículo 6); el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7); el derecho al respeto a la vida privada (artículo 17); y el derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley (artículo 26). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC), cuya aplicación está controlada por un órgano distinto<sup>326</sup>, enuncia un conjunto de derechos que habrán de realizarse de manera progresiva más que automática, a diferencia de lo que ocurre con el

---

<sup>325</sup> Todos los Estados miembros del Consejo de Europa son partes en este pacto, que ha sido ratificado por un total de 166 Estados.

<sup>326</sup> Prácticamente todos los Estados miembros del Consejo de Europa son partes, con excepción de Andorra. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no cuenta con los mismos poderes que el Comité de derechos humanos.

otro pacto. El PIDESC establece el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12.1) y el derecho a la educación (artículo 13.1). En los dos pactos se garantiza a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en los mismos (artículo 3 de ambos pactos).

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW)<sup>327</sup> no contiene disposiciones expresamente referidas a la violencia contra las mujeres. Sin embargo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas ha confirmado que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación en el sentido de la Convención y que vulnera los siguientes derechos humanos<sup>328</sup>:

- El derecho a la vida.
- El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- El derecho a protección en tiempo de conflicto armado internacional o interno en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias.
- El derecho a la libertad y a la seguridad personales.
- El derecho a igualdad ante la ley.
- El derecho a igualdad en la familia.
- El derecho de salud física y mental al más alto nivel posible. A esto se añade el derecho a la igualdad de trato en la asistencia sanitaria, proporcionando servicios gratuitos cuando sea necesario (artículo 12 de la *Convención*).
- El derecho a condiciones de empleo justas y favorables.

El derecho general a la igualdad de mujeres y hombres conlleva el derecho a una igual protección de la ley y a un reconocimiento igual ante la ley. Los Estados miembros se comprometen a garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación (artí-

---

<sup>327</sup> Todos los Estados miembros del Consejo de Europa son partes en esta convención.

<sup>328</sup> Recomendación General 19, 11ª sesión, 1992, párrafos 6-7.

culo 2<sup>329</sup>) y a reconocer a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre (artículo 15)<sup>330</sup>.

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (CDN)<sup>331</sup> impone la obligación de adoptar «todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño [menor de 18 años] contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo» (artículo 19). La Convención establece que las medidas de protección deberían comprender, según corresponda, «procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar» lo siguiente:

- La asistencia necesaria al niño o la niña.
- La asistencia necesaria a quienes cuidan de él o ella.
- La identificación.
- La notificación.
- La remisión a una institución.
- La investigación.
- El tratamiento.
- La observación ulterior de los casos de malos tratos al niño o niña.
- La intervención judicial.

Los niños y niñas también tienen derecho a la educación. Con el fin de que se pueda ejercer este derecho progresivamente, los Estados miembros deberán adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas (artículo 28).

---

<sup>329</sup> [Nota de traducción: error en la numeración de las notas al pie en texto original: de la 76 pasa a la 64] La *Recomendación General n° 12*, 8ª sesión, 1989, deja claro que el artículo 2 exige a los Estados Partes adoptar medidas para proteger a las mujeres contra todo tipo de violencia que se produzca en la familia, en el lugar de trabajo o en cualquier otro ámbito de la vida social.

<sup>330</sup> Incluido el derecho a circular libremente y la libertad para elegir su residencia y domicilio.

<sup>331</sup> También vinculante para todos los Estados miembros del Consejo de Europa.



## Obligaciones internacionales no vinculantes jurídicamente

Los instrumentos que se mencionan a continuación no son jurídicamente vinculantes, pero son expresión de una firme voluntad política y enuncian principios fundamentales en materia de derechos humanos a escala internacional.

### Consejo de Europa

Desde la 3ª Conferencia interministerial sobre igualdad entre mujeres y hombres (Roma, octubre de 1993), dedicada al tema de combatir la violencia contra las mujeres, el Consejo de Europa ha intensificado su actividad en este campo. Con objeto de llevar a efecto las recomendaciones de esa conferencia, se elaboró, en 1997, un plan de acción para combatir la violencia contra las mujeres que recogía una estrategia global en la materia. A ese plan de acción le siguió la adopción por el Comité de Ministros, en abril de 2002, de la *Recomendación Rec (2002)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia* (en adelante, *Rec (2002) 5*). Este primer instrumento jurídico internacional propone una estrategia global para prevenir la violencia y proteger a las víctimas y deja claro que la violencia contra las mujeres es contraria a los derechos humanos y las libertades fundamentales y al establecimiento de la igualdad.

### Naciones Unidas

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948 (DUDH), aunque no es un tratado, sigue siendo un instrumento muy importante de derecho internacional y se considera con frecuencia una norma de derecho internacional consuetudinario. Como parte integrante de la *Carta Internacional de Derechos Humanos* anteriormente mencionada, la *Declaración* establece que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (artículo 1). Asimismo, la DUDH proclama: el derecho a la vida (artículo 3); la prohibición de la torturas y de las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 5); que todos los seres humanos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley, lo cual incluye igual protección contra toda discriminación (artículos 6 y 7); el derecho a la protección de la vida privada (artículo 12); el derecho a investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de

difundirlas (artículo 19); el derecho a un nivel de vida adecuado que asegure a toda persona, así como a su familia, la salud y el bienestar; así como el derecho de la maternidad y la infancia a cuidados y asistencia especiales (artículo 25); y el derecho a la educación (artículo 26). Deben tenerse en cuenta también la *Declaración de los derechos del niño* de 1959 y la *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* de 1967, dos textos predecesores de los convenios jurídicamente vinculantes citados en el apartado anterior.

La *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer* de 1993 (DEVAW, por sus siglas en inglés) estableció una definición amplia de la violencia contra las mujeres e instó a los Estados a abstenerse de todo acto de violencia contra las mujeres y a condenar este tipo de violencia. Entre otras medidas específicas propuestas, tales como el establecimiento de sanciones penales o de otra índole, la formación con perspectiva de género, los planes de acción nacionales, la asignación de recursos, las medidas preventivas, el reconocimiento de la importancia del papel de las ONG y de la investigación, la Declaración insta expresamente a los Estados miembros a:

«Proceder con la diligencia debida con el objetivo de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares (artículo 4 [c]).»

Esta obligación de diligencia debida ha sido reiterada en otros instrumentos y mecanismos de derechos humanos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer señaló que «los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas»<sup>332</sup>. Este principio fue adoptado expresamente por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en su *Recomendación Rec (2002)5 sobre la protección de las mujeres contra la violencia*<sup>333</sup>, reiterando la misma terminología empleada en la *Plataforma de Acción de Beijing* (véase más adelante)<sup>334</sup>.

---

<sup>332</sup> *Recomendación General 19, 11ª sesión, 1992, sobre violencia contra las mujeres*, párrafo 9.

<sup>333</sup> Párrafo II: «Reconozcan la obligación de los Estados de ejercer la debida diligencia para prevenir, investigar y castigar los actos de violencia, ya sean estos perpetrados por el Estado o por particulares, y de facilitar protección a las víctimas», y véase el párrafo 52 del *Memorandum Explicativo*.

<sup>334</sup> *Plataforma de Acción de Beijing*, Objetivo estratégico D1, párrafo 124 (b).

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha venido adoptando sistemáticamente resoluciones que reafirman la obligación de los Estados miembros de ejercer la diligencia debida para prevenir los actos de violencia contra mujeres y niñas, investigarlos y castigar a los autores, así como para proteger a las víctimas<sup>335</sup>. Además, el término «diligencia» ha empezado incluso a aparecer en recientes resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>336</sup>.

Estos órganos subrayan que el incumplimiento de esta obligación de diligencia debida vulnera los derechos humanos y las libertades fundamentales, e impide su disfrute o los anula. Todas las obligaciones en materia de derechos humanos deberían entenderse, por tanto, con arreglo a esta obligación de combatir la violencia contra las mujeres con la diligencia debida. La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias ha señalado que existe una norma de derecho internacional consuetudinario que obliga a los Estados a prevenir y reprimir con la debida diligencia los actos de violencia contra las mujeres<sup>337</sup>.

La *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* de 1995 (*Plataforma de Beijing*) son el resultado de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y tienen por objetivo hacer respetar la CEDAW y lograr el «empoderamiento» de las mujeres mediante el ejercicio de la igualdad y de los derechos humanos. La violencia contra las mujeres fue una de las principales fuentes de preocupación y, por ello, la *Plataforma* estableció objetivos estratégicos a ese respecto (párrafos 112 a 130) y recomendó a los Gobiernos y a los diversos organismos que trabajan por su cuenta o en cooperación con otros (ONG, organizaciones locales, empresas, sectores público y privado, en general) que adoptaran medidas concretas. No reproducimos aquí la lista completa de medidas pero pode-

---

<sup>335</sup> Desde 1998, véanse las resoluciones 1998/52, 1999/42, 2000/45, 2001/49, 2002/52, 2003/45, 2004/46 y 2005/41.

<sup>336</sup> Aplicación de la Declaración y la *Plataforma de Acción de Beijing*: A/RES/61/145 (2007), párrafo 8, A/RES/60/140 (2006), párrafo 9, y A/RES/62/137 (2008), párrafo 8; Eliminación de la violencia contra la mujer en el hogar: A/RES/58/147; intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: A/RES/61/143 (2007), párrafos 7 y 8, y A/RES/62/133 (2008), preámbulo; trata de mujeres y niñas: A/RES/59/166 (2005) y A/RES/61/144 (2007), preámbulo; Hacia la erradicación de los delitos de honor cometidos contra la mujer y la niña: A/RES/59/165 (2005), preámbulo.

<sup>337</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias: *La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*, 20 de enero de 2006. E/CN.4/2006/61, párrafo 29.

mos citar algunos ejemplos: la adopción de nuevas leyes; el ejercicio de la diligencia debida; la creación de centros de acogida; la prestación de servicios de asistencia, acompañamiento o asesoramiento jurídico, que sean accesibles desde el punto de vista cultural y lingüístico; la sensibilización, en especial mediante campañas; la educación; los programas de rehabilitación de los agresores; etc. En 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó una declaración política en la que los Estados miembros reafirmaban su apoyo a los fines y objetivos de la *Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing* y se comprometían a evaluar la aplicación de la Plataforma de Acción<sup>338</sup>. La Comisión de Naciones Unidas sobre la Condición de la Mujer se encargó de realizar esta evaluación en 2005<sup>339</sup>.

La *Declaración del Milenio* de Naciones Unidas de 2000<sup>340</sup> reconocía la responsabilidad colectiva de defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad a escala mundial, a partir de valores fundamentales tales como la libertad —«Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia»— y la igualdad —«Debe garantizarse la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres»— (véase el párrafo 6).

## La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Carta de la UE)

Muchos Estados miembros del Consejo de Europa forman también parte de la Unión Europea<sup>341</sup>. Aunque en un principio la Unión Europea se basaba sobre todo en la cooperación económica, con el tiempo se ha ido necesaria-

---

<sup>338</sup> A/RES/S-23/2, 16 de noviembre de 2000.

<sup>339</sup> *Informe final sobre del 49º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer* (E/CN.6/2005/11); *Declaración adoptada por la Comisión de la Condición de la Mujer en su 49º período de sesiones*, con las modificaciones efectuadas verbalmente. E/CN.6/2005/L.1; *Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre las medidas adoptadas y los progresos alcanzados en el seguimiento y la aplicación de la Cuarta conferencia mundial sobre la mujer y del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, incluida una evaluación de los progresos realizados en la incorporación de una perspectiva de género en el sistema de las Naciones Unidas*, E/CN.6/2005/3.

<sup>340</sup> A/RES/55/2

<sup>341</sup> Veintisiete en total. Otros tres Estados miembros del Consejo de Europa son candidatos a la adhesión a la Unión Europea.

mente interesando también por los derechos y los problemas de discriminación de una mano de obra europea que goza de libertad de circulación. En diciembre de 2007, el Parlamento Europeo aprobó la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, la cual consagra derechos ya recogidos en el derecho comunitario y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y que los Estados miembros deben aplicar al interpretar el derecho de la Unión Europea<sup>342</sup>. La *Carta* todavía no está en vigor, pero los derechos que prevé proporcionan orientaciones y principios útiles, en particular los siguientes:

- La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida, como un derecho en sí misma y como base de los derechos fundamentales (artículo 1)<sup>343</sup>.
- Toda persona tiene derecho al respeto a su integridad física y psíquica. En el marco de la medicina, este derecho incluye el respeto al consentimiento libre e informado de la persona de que se trate (artículo 3)<sup>344</sup>.
- Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan, los cuales deberán tratarse de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a sus datos y a obtener su rectificación (artículo 8)<sup>345</sup>.

---

<sup>342</sup> 2007/C 303/01. Una vez en vigor, el *Tratado de Lisboa* modificará el *Tratado de la Unión Europea*. En virtud de esa modificación, se reconocerá a la *Carta* el mismo valor jurídico que los tratados, la Unión se adherirá al CEDH (apartado 8 del artículo 1 del Tratado de Lisboa; 2007/C306/01, Diario Oficial, Vol. 50, 17 de diciembre de 2007). El Reino Unido y Polonia, mediante el *Protocolo n° 7 del Tratado de Lisboa*, han declarado que la *Carta* no crea ningún derecho nuevo aplicable a su país y que no amplía la competencia de ningún tribunal para declarar su legislación nacional incompatible con los derechos recogidos en la *Carta*.

<sup>343</sup> Véase la Exposición de motivos de la *Carta*. En el Asunto C-377/98 Países Bajos c/ el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, [2001] ECR I-7079, el Tribunal Europeo de Justicia confirmó que el derecho fundamental a la dignidad humana forma parte del Derecho comunitario.

<sup>344</sup> Véase asunto Países Bajos c/ el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, anteriormente citado.

<sup>345</sup> Basado en el *Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal*, en el Reglamento (Consejo de Europa) n° 45/2001 y en diversos aspectos de los propios Tratados de la UE.

- Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual (artículo 21).
- Respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística (artículo 22);
- Respeto al derecho de las personas con discapacidad a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía y su integración social y profesional y del derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente (artículos 25 y 26).

Cabe citar también otros derechos clave reafirmados en la Carta como el derecho a la vida (artículo 2), la prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes (artículo 4), el derecho al respeto de la vida privada (artículo 7), el derecho a recibir y difundir informaciones e ideas (artículo 11); el derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente (artículo 14), el principio de igualdad ante la ley<sup>346</sup> y de igualdad entre mujeres y hombres (artículos 20 y 23), el derecho de acceso a la atención sanitaria (artículo 35), el derecho de los niños y niñas a la protección (artículo 24)<sup>347</sup>, y el derecho de la familia a la protección en los planos jurídico, económico y social (artículo 33.1)<sup>348</sup>.

En la sección siguiente, las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, tanto jurídicamente vinculantes como no, se citan conjuntamente en tanto que principios de derechos humanos en los que se basan nuestras propuestas de normas mínimas (véase la parte 8ª). Teniendo en cuenta que los derechos civiles son automáticos (a diferencia de los derechos ampliados y los derechos económicos, sociales y culturales, que representan una aspiración) pero básicos, estos principios ayudarán a los países y a los proveedores de servicios a crear las condiciones necesarias para cumplir con sus obligaciones en el ámbito de los derechos humanos y para prevenir la violencia contra las mujeres.

---

<sup>346</sup> Reconocido por el Tribunal Europeo de Justicia como principio fundamental del derecho comunitario, por ejemplo, en el Asunto C0292/97 Karlsson, [2000] ECR 2737.

<sup>347</sup> Basado en la *Convención sobre los derechos del niño*.

<sup>348</sup> Basado en la Carta Social.



## RESUMEN Y RECOMENDACIONES

Volviendo a los tres grandes objetivos de este estudio, a continuación presentamos algunas recomendaciones sobre la forma de llevar adelante el proyecto de normas en el seno del Consejo de Europa y en los Estados miembros. Nuestras conclusiones figuran resumidas en cada uno de los objetivos.

### *¿Qué servicios deberían estar disponibles y cómo deberían estar distribuidos desde el punto de vista demográfico y geográfico?*

El presente estudio ha analizado no sólo la violencia doméstica, sino todas las facetas de la violencia contra las mujeres, con la excepción de la trata de mujeres. Este campo de estudio abre un debate acerca de qué servicios deberían estar disponibles, dado que se ha detectado un déficit de servicios de asistencia en materia de violencia sexual en la mayoría de los países europeos y una oferta limitada en el caso de las prácticas culturales nocivas. Incluso el número de centros de acogida, que son los servicios más frecuentes, resulta insuficiente en la mayoría de los países. Una más pronta intervención frente a todas las formas de violencia contra las mujeres puede ser posible mediante la creación de líneas de asistencia telefónica y de servicios de asesoramiento y defensa de derechos. En el otro lado del espectro, el acompañamiento psicológico ofrece a aquellas mujeres que han sufrido daños la oportunidad de superar las secuelas y rehacer su autoestima y sus relaciones con los demás. Para cumplir con las obligaciones internacionales en materia de lucha contra la violencia sufrida por las mujeres, todos estos recursos deberían estar a disposición de las mujeres. Nosotras creemos también que una actuación efectiva de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y una especialización en los exámenes forenses constituyen elementos esenciales de una respuesta integrada.

Para garantizar un acceso equitativo a los servicios de asistencia, es preciso considerar dos niveles: en primer lugar, hay que extender la oferta de servicios a todo el territorio nacional y velar por que haya servicios disponibles con independencia del lugar geográfico, por ejemplo, líneas de asistencia telefónica. En segundo lugar, hay que responder a las necesidades par-



ticulares de determinados grupos de mujeres con el fin de que también ellas reciban asistencia. Algunos de estos grupos —las mujeres que viven en zonas rurales, las mujeres con discapacidad y las mujeres inmigrantes— se mencionan expresamente en los documentos internacionales. Otros grupos —como las mujeres pertenecientes a minorías, las mujeres que trabajan en la industria del sexo, las reclusas y las mujeres que padecen problemas mentales y las toxicómanas— han sido identificados a través de la práctica de las ONG. Para garantizar el acceso a la asistencia de estos grupos, puede ser necesario crear servicios especializados (como los proyectos británicos de centros de refugio y defensa de derechos para las mujeres negras y de minorías) o adaptar los servicios existentes. La atención de proximidad a los grupos de mujeres que no reciben los suficientes servicios constituye un medio para que estas mujeres sepan que tienen derecho a la asistencia y conozcan los servicios disponibles.

Hemos elaborado una serie de propuestas sobre la distribución de los servicios con el fin de garantizar la combinación adecuada de servicios y el acceso equitativo de todas las mujeres.

### *¿Quién debería prestar los servicios?*

La mayoría de los servicios de asistencia analizados en el presente estudio deberían ser prestados por ONG especializadas en problemas que afectan a las mujeres, porque se ha demostrado que son las que mejor responden y las más eficaces a la hora de ayudar a las mujeres a hacer valer su derecho a vivir libres de violencia y a superar sus devastadores efectos. A lo largo de todo el informe, hemos insistido en que, para desempeñar estas funciones, las ONG deben contar con personal cualificado y bien informado, disponer de recursos suficientes y trabajar con arreglo a un conjunto de principios éticos. A los Estados les corresponde velar porque las ONG reciben los recursos necesarios para poder ofrecer servicios de calidad a todas las mujeres que requieren asistencia. Estos recursos deberían también permitir a las ONG continuar innovando, en particular, mediante la aplicación de buenas prácticas internacionalmente reconocidas.

A su vez, todo sistema de asistencia eficaz comporta aspectos que son responsabilidad exclusiva del Estado y sin los cuales las ONG no pueden realizar su labor adecuadamente. De esos aspectos, los dos que reciben mayor atención en este informe son la acción de las autoridades encarga-

das de hacer cumplir la ley y los servicios de asistencia sanitaria tras una agresión sexual.

### *¿Qué normas mínimas deberían adoptarse en toda Europa?*

La parte 8ª de este estudio recoge las normas mínimas que, según lo observado en este proyecto, cuentan con el consenso más amplio en Europa, incluida la jurisprudencia pertinente en materia de derechos humanos. Teniendo en cuenta el alcance de los cambios que será preciso realizar para cumplir con algunas de las normas en materia de prácticas de los servicios de asistencia específica, las hemos dividido en dos apartados: por una parte, las normas mínimas, que todos los servicios deben cumplir, y por otra, las normas que representan una aspiración y que, por tanto, requieren más tiempo y recursos para convertirse en realidad.

### *Recomendaciones*

Las normas que se proponen en este documento son básicas, pero constituyen también un reto para las ONG y los Estados miembros, los cuales deben realizar una inversión considerable para mejorar sus respuestas a la violencia contra las mujeres. Para que el proyecto de normas perdure, el Consejo de Europa tendrá que esforzarse por lograr el apoyo político necesario y por llevar adelante la aplicación de las normas. Con este objetivo, formulamos las siguientes recomendaciones.

El Consejo de Europa:

- Debería adoptar las normas y promover su adopción en los Estados miembros.
- Debería publicar una guía de aplicación de las normas paso a paso, ofreciendo asesoramiento sobre la forma en que los Estados pueden demostrar que avanzan hacia una distribución equitativa y hacia la calidad de los servicios de asistencia especializados en violencia contra las mujeres.
- Debería elaborar un modelo de evaluación de necesidades —vinculando los datos de prevalencia de las diversas formas de violencia con-

tra las mujeres con la distribución actual de los servicios de asistencia, los niveles de utilización de los servicios y las necesidades no satisfechas— que permita a los Estados valorar las insuficiencias en su país.

- Debería hacer un seguimiento de los progresos realizados y revisar las normas, en su caso.

#### Los Estados miembros:

- Deberían adoptar las normas mediante un proceso de negociación con las ONG y las redes de ONG competentes.
- Deberían elaborar un plan, para un período mínimo de cinco años, que señale cómo van a aplicar las normas. Este plan puede estar integrado en los planes de acción para combatir la violencia contra las mujeres y/o en los planes de igualdad de género.
- Deberían realizar, como uno de los primeros pasos de la implantación de las normas, una auditoría de la oferta actual de servicios así como una evaluación de necesidades.
- Deberían crear mecanismos de financiación que garanticen la continuidad de los servicios existentes y faciliten su desarrollo con el fin de paliar las insuficiencias detectadas y garantizar una distribución equitativa de servicios.

#### Las ONG y redes de ONG:

- Deberían analizar sus propias prácticas a la luz de las normas y llevar a cabo las adaptaciones necesarias.
- Deberían desarrollar formas de demostrar, con documentos de apoyo, que su actuación se basa en los principios generales y que aplican las normas correspondientes.
- Deberían adoptar las normas, promover su aplicación y ayudar a las organizaciones integradas en su seno a respetar esas normas.
- Deberían cooperar de manera constructiva con las autoridades públicas con el objetivo de aplicar las normas en su ámbito concreto.
- Deberían informar a las autoridades nacionales y al Consejo de Europa de todo obstáculo encontrado para la aplicación de las normas.

## LAS NORMAS MÍNIMAS

En esta sección se presenta nuestra propuesta de normas mínimas, empezando con los principios que ya se expusieron en la 5ª parte y en los que debería basarse la práctica de los servicios de asistencia.

### Temas clave y principios generales

#### *Adoptar una perspectiva de género para entender la violencia contra las mujeres*

Los servicios adoptan un enfoque adecuado y con conocimiento de causa, que sirve los intereses de sus usuarias y reconoce, a partir de un análisis de género, la dinámica, las repercusiones y las consecuencias de la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de la igualdad y el respeto de los derechos humanos; que considera esta violencia tanto causa como consecuencia de las desigualdades entre hombres y mujeres; y que entiende la necesidad de ofrecer servicios exclusivamente para mujeres.

#### *Protección, seguridad y dignidad humana*

Los servicios garantizan que todas las intervenciones tienen como prioridad la protección, la seguridad y la dignidad de las usuarias y del personal.

#### *Servicios especializados*

Los conocimientos y competencias del personal, así como las formas de prestación, son especializados, es decir, apropiados y adaptados a las necesidades específicas, a veces complejas, de las usuarias de los servicios.

#### *Diversidad y acceso equitativo*

Los servicios respetan la diversidad de las usuarias y practican activamente una política antidiscriminatoria. Los servicios deberían ser gratuitos, re-

partirse equitativamente por la geografía del país y estar disponibles 24 horas al día, 7 días a la semana.

### *Defensa de derechos y apoyo*

Los servicios defienden los derechos de las usuarias, tanto en cada caso concreto como a nivel colectivo, con el fin de apoyar y promover esos derechos y de satisfacer las necesidades de las usuarias.

### *Empoderamiento*

Los servicios velan porque las usuarias expresen con palabras sus experiencias, conozcan sus derechos y tomen decisiones en un entorno favorable que les trata con dignidad, respeto y sensibilidad.

### *Participación y consulta*

Los servicios promueven la participación de las usuarias en el desarrollo y la evaluación del servicio.

### *Confidencialidad*

Los servicios respetan siempre los derechos de las usuarias a la confidencialidad y todas las usuarias son informadas de aquellos casos en que esta confidencialidad puede estar limitada.

### *Respuesta coordinada*

Los servicios funcionan en un contexto de cooperación y colaboración interinstitucional adecuado para una prestación coordinada.

### *Exigencia de responsabilidad a los agresores*

Los servicios parten de dos principios indisociables según los cuales las víctimas merecen confianza y respeto y los agresores deben responder de sus actos.

## *Gobernanza y responsabilidad*

Los servicios son gestionados de manera eficiente, velando por que las usuarias reciban un servicio de calidad prestado por un personal que es competente y que cuenta con el apoyo adecuado.

## *Fomento de la tolerancia*

Los servicios adoptan la no violencia como modelo, tanto interna como externamente, y utilizan el análisis de género en sus actividades de sensibilización, educación y prevención dirigidas a la sociedad en general o a las personas individualmente.

## **Propuesta de normas mínimas**

Las normas se dividen en dos secciones diferentes:

- Normas mínimas esenciales, aplicables a todos los tipos de servicios y a todas las formas de violencia contra las mujeres.
- Normas específicas de cada servicio, que se aplican a: las líneas de asistencia telefónica; el asesoramiento y la defensa de derechos; la atención de proximidad a los grupos desfavorecidos; los centros de acogida o refugios para mujeres; los centros de crisis para víctimas de violación; los centros de atención a las víctimas de agresión sexual; la acción de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley; y los programas dirigidos a los agresores.

En cada una de las partes, las normas propuestas van a menudo acompañadas de las «normas deseables», esto es, normas ideales que tienen un firme apoyo en los documentos analizados y entre las personas entrevistadas, pero que son demasiado exigentes para poderse realizar en toda Europa. Algunos Estados miembros que están preparados para cumplir las normas mínimas en determinados campos, podrían inspirarse en estas normas deseables para intentar cumplir con sus obligaciones internacionales en la lucha contra la violencia hacia las mujeres.

Cuando procedía, hemos indicado mediante símbolos (explicados a continuación) el respaldo a cada norma mínima manifestado por los/las partici-

pantes. También, siempre que ha sido posible, hemos relacionado las normas con los correspondientes principios y obligaciones de derechos humanos (ex-puestos en la Parte 6ª).

Los principios generales no figuran en los cuadros siguientes, pero constituyen el trasfondo de todas las normas (con independencia de que se indique o no un respaldo específico).

### *Notas para entender los cuadros*

La mayoría de las columnas de los cuadros se explican por sí mismas. Hay una columna para las normas básicas y otra para las deseables. La columna relativa a los derechos humanos remite a las obligaciones internacionales jurídicamente vinculantes en las que se basan las distintas normas, así como a los instrumentos no vinculantes que aparecen en cursiva y que deberían considerarse como mejores prácticas internacionales.

La columna final contiene símbolos que indican quiénes respaldan la propuesta de norma, según los datos de nuestra investigación y los documentos políticos europeos.

Respaldo	
Respaldada por participantes de ONG y de enlaces nacionales	♀ ▲
Respaldada por participantes de ONG	♀
Respaldada por enlaces nacionales	▲
Respaldada por varios documentos europeos	📄
Respaldada por uno o dos documentos europeos	📄

## Niveles de prestación de servicio

**Cuadro 6**  
Niveles de prestación de servicio

Tipo de servicio	Nivel mínimo	Nivel ideal	Derechos humanos	Respaldo
<b>Líneas de asistencia telefónica</b>	Una línea nacional que atienda todo tipo de violencia contra las mujeres o una para la violencia doméstica y otra para la violencia sexual. El número de líneas de ayuda deberá ser proporcional al número de habitantes. En países pequeños, puede ser suficiente con una sola línea. En los países más poblados, debería existir al menos una línea de asistencia telefónica en cada región.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La llamada debería responderla siempre una persona «en directo».</li> <li>• Seguimiento del número de llamadas perdidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y DUDH art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, DEVAW art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDAW y <i>Carta UE</i> art. 21</li> </ul>	
<b>Asesoramiento / defensa de derechos</b>	Un servicio por cada 50.000 mujeres		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y DUDH art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, DEVAW art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	□
<b>Acompañamiento psicológico</b>	Un servicio por cada 50.000 mujeres. Puede ser ofrecido también por servicios ya existentes especializados en violencia contra las mujeres, como los centros de acogida, los centros de crisis por violación y los centros de orientación a las mujeres, siempre que ofrezcan un acompañamiento individual o colectivo a largo plazo. Debería existir un servicio de acompañamiento psicológico especializado en la violencia contra las mujeres en cada ciudad importante de cada región.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a un nivel adecuado de salud y de atención médica, <i>Carta Social</i> y <i>Carta Social Revisada</i>, art. 11, CEDAW art. 12, PIDESC art. 12, <i>Carta UE</i> art. 35</li> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y DUDH art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, DEVAW art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	

continúa



**Cuadro 6 (continuación)**  
Niveles de prestación de servicio

Tipo de servicio	Nivel mínimo	Nivel ideal	Derechos humanos	Respaldo
<b>Atención de proximidad para los grupos desfavorecidos</b>	Debe alcanzar a los grupos minoritarios más numerosos en el ámbito local y a las mujeres con discapacidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe dirigirse a las mujeres que tienen un acceso limitado a los servicios como las reclusas o las mujeres internadas en hospitales psiquiátricos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW, DUDH art. 7 y Carta UE art. 21</li> <li>• Respeto de los derechos de las personas con discapacidad, Carta UE art. 26</li> </ul>	
<b>Centros de acogida</b>	<p>En los Estados miembros este tipo de servicio es la forma más habitual de servicio de asistencia; debería haber un alojamiento familiar<sup>1</sup> por cada 10.000 mujeres.</p> <p>Debería haber al menos un centro de acogida especializado en la violencia contra las mujeres en cada provincia o región.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En caso necesario, este tipo de servicios debería estar disponible para las víctimas de delitos en nombre del honor, matrimonios forzados, mutilación genital femenina, pedofilia y trata de seres humanos.</li> <li>• Los servicios deben estar disponibles para las mujeres que viven en zonas rurales.</li> <li>• Los centros de acogida deberían proporcionar un servicio de transporte gratuito o encargarse de organizarlo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y DUDH art. 1</li> <li>Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, Carta UE art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, DEVAW art. 4 (c), Plataforma de Beijing § 124 (b) y Rec (2002) 5 CdE</li> </ul>	¶
<b>Centros de crisis para las víctimas de violación</b>	<p>Un centro por cada 200.000 mujeres.</p> <p>En cada región debería existir un centro especializado en materia de violencia sexual que revista la forma de centro de crisis para las víctimas de violación.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y DUDH art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, Carta UE art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, DEVAW art. 4 (c), Plataforma de Beijing § 124 (b) y Rec (2002) 5 CdE</li> <li>Derecho a un nivel adecuado de salud y de atención médica, Carta Social y Carta Social Revisada, art. 11, CEDAW art. 12, PIDESC art. 12, Carta UE art. 35</li> </ul>	

continúa

**Cuadro 6 (continuación)**  
*Niveles de prestación de servicio*

Tipo de servicio	Nivel mínimo	Nivel ideal	Derechos humanos	Respaldo
<b>Centros de atención a las víctimas de agresión sexual</b>	Un centro por cada 400.000 mujeres.		Igual que el anterior.	
<sup>1</sup> Un alojamiento familiar es aquél que puede acoger a una madre y al número medio de hijos (véase Glosario en el anexo 1).				

## Normas mínimas esenciales

**Cuadro 7**  
*Normas mínimas esenciales. Respeto y dignidad*

Normas mínimas aplicables a todos los servicios	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
La usuaria tiene derecho a ser tratada en todo momento con respecto y dignidad.	El contacto cara a cara debería realizarse en un marco apropiado en el que la usuaria se sienta segura y cómoda.	• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6.	
<p>La confidencialidad debe estar garantizada. La transmisión a terceros de cualquier comunicación escrita u oral o de cualquier otra información que contenga elementos que permitan identificar a la usuaria sólo debería hacerse con el consentimiento informado de la usuaria, excepto en los siguientes casos exclusivamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para proteger a la usuaria del servicio cuando existan razones para pensar que su vida o su libertad están en peligro.</li> <li>• Para proteger la seguridad de otras personas cuando existan motivos para pensar que corren un riesgo.</li> </ul> <p>Las políticas relativas a la confidencialidad deberían ser explicadas claramente a la usuaria antes de la prestación de cualquier servicio.</p>	<p>Todos los datos deberían conservarse en un lugar seguro y cerrado con llave, al que tengan acceso únicamente las personas autorizadas.</p> <p>Los servicios deberían adoptar una política respecto a la obtención del consentimiento por escrito para la divulgación de datos confidenciales y el personal debería tener la formación apropiada en esta materia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6</li> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002) 5</i> CdE</li> <li>• Protección de datos de carácter personal, CEDH art. 8 y <i>Carta UE</i> art. 8</li> </ul>	♀ ▲ □
Todos los servicios deberían basarse en los dos principios indisolubles según los cuales las víctimas merecen confianza y respeto y los agresores deben responder de sus actos.		• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6.	♀ ▲

**Cuadro 8**  
**Normas mínimas esenciales. Protección y seguridad**

Normas mínimas aplicables a todos los servicios	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
<p>La protección y la seguridad deberían ser las consideraciones primordiales. La norma se refiere a la seguridad de la usuaria del servicio, sus hijos/as (en su caso), cualquier persona vulnerable relacionada con el caso y el personal del servicio. No se trata solamente de la protección física inmediata, sino también de la seguridad psicosocial, la cual incluye la inclusión social.</p>	<p>Los servicios deberían estar distribuidos equitativamente desde el punto de vista geográfico y en función de la densidad demográfica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la vida, CEDH, art. 2, PIDCP art. 6, <i>DUDH</i> art. 3, Carta UE art. 2</li> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, Carta UE art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	<p>♀ ▲ □</p>
<p>Los servicios de crisis deberían estar disponibles y ser accesibles en todo momento, esto es, 24 horas al día, 365 días al año.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, Carta UE art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	<p>□</p>
<p>Los servicios deberían adoptar un enfoque global y centrarse en la usuaria. El proveedor de servicios debería estar preparado para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofrecer lo que la usuaria del servicio necesite o solicite.</li> <li>• Cuando no sea posible, remitir a la usuaria al servicio competente.</li> </ul>		<p>Igual que el anterior.</p>	<p>♀ ▲</p>

**Cuadro 9**  
*Normas mínimas esenciales. Accesibilidad*

Normas mínimas aplicables a todos los servicios	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
<p>Los servicios deberían ser accesibles a todas las mujeres. Para lograrlo, puede ser necesario prestar atención de proximidad a grupos desfavorecidos, adaptar los servicios a las necesidades de las usuarias y desarrollar servicios especializados (por ejemplo, para las mujeres inmigrantes o pertenecientes a minorías étnicas o para las mujeres con discapacidad).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los intérpretes deberían tener la formación necesaria para atender los casos de violencia y firmar acuerdos de confidencialidad.</li> <li>• Los proveedores de servicios deberían velar por que sus edificios y locales sean accesibles a las mujeres con discapacidad física, auditiva o mental.</li> <li>• Debería ofrecerse atención de proximidad a aquellos grupos que carecen de servicios o que son «invisibles» (mujeres inmigrantes, mujeres con discapacidad, lesbianas, mujeres que trabajan en la industria del sexo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW, DUDH art. 7 y Carta UE art. 21</li> <li>• Compromiso de adoptar medidas especiales para eliminar la violencia contra las mujeres, en particular, las mujeres en situación vulnerable, <i>Plataforma de Beijing</i> § 126<sup>1</sup></li> </ul>	♀ ▲ □
<p>Los servicios deberían adoptar políticas contra la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades respecto de su personal y las usuarias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los servicios deberían ampliar progresivamente el acceso.</li> <li>• Vínculos con los servicios que ofrecen prestaciones especializadas a los grupos minoritarios, desarrollando una formación conjunta y servicios anexos a los de otras entidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW, DUDH art. 7 y Carta UE art. 21</li> <li>• Compromiso de los Gobiernos para que las mujeres con discapacidad tengan acceso a la información y a los servicios de atención en caso de violencia contra las mujeres, <i>Plataforma de Beijing</i>, § 124</li> <li>• Respeto de los derechos de las personas con discapacidad, Carta UE art. 26</li> <li>• Respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística, Carta UE art. 22</li> </ul>	
<p>Los servicios deberían ser gratuitos</p>	<p>Si eso no fuera posible la gratuidad, se garantizará que la prestación del servicio no se denegará nunca por el hecho de que la usuaria no pueda pagarlo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la vida, CEDH, art. 2, PIDCP art. 6, DUDH art. 3, Carta UE art. 2</li> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y DUDH art. 1</li> </ul>	♀ ▲ □ ↓

*continúa*

**Cuadro 9 (continuación)**  
*Normas mínimas esenciales. Accesibilidad*

Normas mínimas aplicables a todos los servicios	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
		<ul style="list-style-type: none"> <li>⇓ • Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW, <i>DUDH</i> art. 7 y <i>Carta UE</i> art. 21</li> </ul>	
<p><sup>1</sup> Es decir, las jóvenes, las refugiadas, las mujeres desplazadas o desplazadas internas, las mujeres con discapacidad y las trabajadoras inmigrantes. Compete al Estado, las organizaciones populares y las ONG.</p>			

**Cuadro 10**  
*Normas mínimas esenciales. Menores*

Normas mínimas aplicables a todos los servicios	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
Los proveedores de servicios deberían tener en cuenta las necesidades de los hijos e hijas de las usuarias y ser conscientes de sus responsabilidades concretas respecto de las niñas y los jóvenes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios especializados anexos para los hijos e hijas y para las niñas y los jóvenes.</li> <li>• Los servicios deberían adoptar una política de protección de la infancia y el personal debería tener la formación apropiada a este respecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a protección de los niños y niñas, CDN art. 19, <i>Carta Social</i> art. 14, <i>Carta Social Revisada</i> art. 17, <i>Carta UE</i> art. 24</li> </ul>	♀ ▲
Los hijos o hijas no deberían ser utilizados sistemáticamente como traductores de su madre.		Igual que el anterior.	

**Cuadro 11**  
*Normas mínimas esenciales. Personal*

Normas mínimas aplicables a todos los servicios	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
<p>El personal debería estar adecuadamente cualificado y formado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El contrato de trabajo debería prever una formación inicial básica y un mínimo de formación continua.</li> <li>• La formación inicial debería incluir el análisis de la violencia con perspectiva de género, el conocimiento de las diferentes formas de violencia contra las mujeres, la diversidad y la lucha contra la discriminación, los derechos legales y los derechos a prestaciones sociales.</li> <li>• Esta norma afecta también a todos/as los/las profesionales de las instituciones públicas y privadas. La formación debería ser impartida por ONG especializadas, las cuales deberían ser adecuadamente remuneradas por esta labor.</li> </ul>	<p>Los proveedores de servicios deberían asegurarse de que ellos y su personal están al corriente de las investigaciones en curso sobre la materia y de las buenas prácticas reconocidas.</p> <p>El personal debería recibir de manera regular supervisión y apoyo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW<sup>1</sup>, DUDH art. 7 y Carta UE art. 21</li> <li>• Compromiso de los Gobiernos de adoptar una política de integración de la perspectiva de género, <i>Plataforma de Beijing</i>, § 124</li> </ul>	<p>▲ □</p>
<p>El personal de las ONG especializadas en cuestiones que afectan a las mujeres deberían ser mujeres. El resto de instituciones deberían contratar un número suficiente de personal femenino (tales como intérpretes, personal médico y agentes de Policía)</p>	<p>La composición del personal debería reflejar la diversidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, DUDH art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6</li> <li>• Respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística, <i>Carta UE</i> art. 22</li> </ul>	<p>♀ ▲ □</p>
<p><sup>1</sup> Recomendación general 19 del CEDAW (1992): «Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención».</p>			

**Cuadro 12**  
**Normas mínimas esenciales. «Empoderamiento»**

Normas mínimas aplicables a todos los servicios	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
Los servicios deberían estar gestionados democráticamente. Tanto el personal como las usuarias deberían tener la oportunidad de participar, y deberá velarse porque la dominación masculina no sea sustituida por una dominación institucional.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6</li> <li>• Prohibición de la discriminación, <i>CEDAW</i> y <i>Carta UE</i> art. 21</li> </ul>	
Las usuarias de los servicios deberían ser informadas de sus derechos, esto es, de los servicios que tienen derecho a recibir y de los derechos legales y fundamentales que les asisten.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho general a recabar y recibir información sin injerencia del Estado, <i>CEDH</i> art. 10, <i>DUDH</i> art. 19 y <i>Carta UE</i> art. 11</li> </ul>	
<p>El derecho de las usuarias de los servicios a recibir información y apoyo no debería condicionarse a la obligación de presentar denuncia ni al compromiso de participar en cualquier tipo de programa, grupo o servicio.</p> <p>Las usuarias de los servicios deberían disponer de tiempo suficiente para analizar la información recibida con el fin de poder tomar decisiones con conocimiento de causa.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6</li> <li>• Prohibición de la discriminación, <i>CEDH</i> art. 14 y <i>Protocolo</i> 12 art. 1, <i>CEDAW</i>, <i>DUDH</i> art. 7 y <i>Carta UE</i> art. 21</li> </ul>	
<p>Toda información, asesoramiento y acompañamiento psicológico debería basarse en el «empoderamiento» y en los derechos de las víctimas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Debería obtenerse el consentimiento informado de la usuaria antes de emprender cualquier acción o iniciar cualquier procedimiento.</li> <li>• Todos los proveedores de servicios deberían dar prioridad al interés superior de la usuaria.</li> <li>• Corresponde a las usuarias de los servicios decidir si denuncia o no los hechos a la Policía.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6</li> <li>• Respeto al consentimiento libre e informado en el ámbito de la medicina, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, <i>CEDH</i> art. 8</li> <li>• Respeto al consentimiento para el tratamiento de datos de carácter personal, <i>Carta UE</i> art. 8</li> </ul>	
La usuaria de los servicios debería tener derecho a acceder a los datos que se tengan acerca de ella y a formular comentarios sobre los mismos o solicitar que sean modificados o actualizados.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho al respeto a la vida privada, <i>CEDH</i> art. 8, <i>CPIAPPD</i> art. 8 y <i>Carta UE</i> art. 8(2)</li> </ul>	

**Cuadro 13**  
*Normas mínimas esenciales. Prestación de servicios*

Normas mínimas aplicables a todos los servicios	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
Los servicios prestados por las ONG deberían ser independientes, sin ánimo de lucro, financieramente viables y capaces de prestar asistencia a largo plazo.	El contacto cara a cara debería realizarse en un marco apropiado en el que la usuaria se sienta segura y cómoda.	• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002) 5 CdE</i>	□
Las autoridades estatales, regionales y locales deberían disponer de líneas de financiación para los servicios especializados en la atención a las mujeres víctimas de violencia.		• Compromiso de los Gobiernos de asignar recursos y presupuestos suficientes, <i>Plataforma de Beijing</i> §§ 124-125 <sup>1</sup>	▲ □
Todos los servicios deberían basarse en un análisis con perspectiva de género de la violencia, considerándola causa y consecuencia de la desigualdad entre mujeres y hombres.	Los proveedores de servicios deberían llevar a cabo campañas de sensibilización de la población local con el fin de cambiar las condiciones que hacen aceptable la violencia.	• Prohibición de la discriminación, <i>CEDAW</i> <sup>2</sup>	♀ ▲ □
Los servicios deberían desarrollarse prestando atención a las necesidades de las usuarias; solicitar activamente su opinión y tenerla en cuenta debería ser un elemento central de los procedimientos regulares de seguimiento.	Los servicios deberían: • Establecer procedimientos claros de reclamaciones y quejas. • Obtener fondos para permitir la participación. • Solicitar la realización de evaluaciones externas que den prioridad a los puntos de vista de las usuarias de los servicios.		
Los servicios deberían elaborar directrices para la cooperación interinstitucional.	Protocolos y convenios con otras entidades clave.	• Prohibición de los tratos inhumanos, <i>CEDH</i> art. 3, <i>PIDCP</i> art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1 • Respeto a la integridad física y moral o psíquica, <i>CEDH</i> art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3 • Diligencia debida para prevenir e investigar, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002) 5 CdE</i>	
Los datos relativos al perfil demográfico de las usuarias y al carácter de las infracciones deberían ser recogidos y actualizados de manera sistemática y sin vulnerar los derechos a la confidencialidad de la usuaria.	Los servicios deberían publicar estudios anuales o bianuales sobre sus usuarias y sus experiencias.	• Derecho al respeto a la vida privada, <i>CEDH</i> art. 8, <i>CPIAPPD</i> arts. 5-9 y <i>Carta UE</i> art. 8	

<sup>1</sup> Es decir, en virtud del párrafo 124: «Asignar recursos suficientes en el presupuesto del Estado y movilizar recursos locales para actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer» y del párrafo 125, dirigido al Estado, las organizaciones populares y las ONG: «Establecer centros de acogida y servicios de asistencia dotados de los recursos necesarios para auxiliar a las niñas y mujeres víctimas de la violencia».

<sup>2</sup> Recomendación general 19 del *CEDAW* (1992), párrafo 1: «La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre».



## Normas específicas de cada servicio

Estas normas deben leerse y entenderse junto con los principios generales y las Normas mínimas esenciales que se aplican a todos los servicios.

### Cuadro 14

*Normas específicas de cada servicio. Líneas de asistencia telefónica y líneas de emergencia*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
El personal especializado deberá tener formación sobre todas las formas de violencia contra las mujeres.	La formación debe permitir al personal adquirir las competencias necesarias para prestar asistencia en materia jurídica, médica, sanitaria, psicológica y financiera, así como respecto de las prestaciones sociales, el derecho a alojamiento y los derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y DUDH art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	
Debería proporcionar asistencia y asesoramiento de emergencia en caso de crisis.	La asistencia para casos de crisis debería estar disponible 24 horas al día.	Igual que el anterior.	
Debería ser objeto de publicidad, aparecer en las guías telefónicas, y anunciarse en las instituciones competentes (hospitales, centros de salud, etc.)	El acceso debería ofrecerse en diversas lenguas y en braille.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW, DUDH art. 7 y <i>Carta UE</i> art. 21</li> <li>• Compromiso de difundir información sobre la asistencia disponible para las mujeres y familias que son víctimas de la violencia, <i>Plataforma de Beijing</i>, párrafo 125<sup>1</sup></li> </ul>	
<sup>1</sup> Concierno al Estado, las organizaciones populares y las ONG.			

### Cuadro 15

#### Normas específicas de cada servicio. Asesoramiento y defensa de derechos

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
<p>Las consejeras y defensoras de derechos deberían tener un conocimiento suficiente de los otros servicios existentes; el personal debería poder proporcionar información y asesoramiento y orientar a las usuarias acerca de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los servicios de asistencia y salud.</li> <li>• La actuación de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.</li> <li>• Los derechos jurídicos y las acciones legales.</li> <li>• Los derechos a prestaciones sociales, educación y formación profesional.</li> <li>• Los alojamientos seguros, ya sean a corto plazo, provisionales o permanentes.</li> <li>• Los servicios de cuidado de los hijos e hijas y la educación parental.</li> <li>• La protección de los niños y niñas.</li> <li>• Los servicios para las personas con problemas de alcoholismo y toxicomanía.</li> <li>• Los servicios para las personas con discapacidad.</li> <li>• Los servicios de traducción y/o la asistencia a la inmigración.</li> <li>• El estatuto de asilo/inmigración.</li> </ul>	<p>Los proveedores de servicios deberían disponer de una lista actualizada de contactos relativos a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los servicios de Justicia penal.</li> <li>• Los recursos públicos locales y los recursos nacionales para cuestiones jurídicas complejas como la inmigración.</li> <li>• Los abogados y abogadas locales especializados/as en la violencia contra las mujeres, incluidos los que prestan sus servicios a título voluntario y gratuito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a beneficiarse de los servicios sociales (Carta Social y Carta Social Revisada, art. 14)</li> <li>• Derecho a un nivel adecuado de salud y de atención médica, Carta Social y Carta Social Revisada, art. 11, CEDAW art. 12, PIDESC art. 12, <i>Carta UE</i> art. 35</li> <li>• Derecho a la educación, incluida la formación profesional, <i>Carta UE</i> art. 3.5</li> <li>• Derecho a protección de los niños y niñas, CDN art. 19, Carta Social art. 14, Carta Social Revisada art. 17, <i>Carta UE</i> art. 24</li> <li>• Derecho a igual protección de la ley, PIDCP art. 26, CEDAW art. 2, <i>DUDH</i> art. 7, <i>Carta UE</i> art. 20</li> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW, <i>DUDH</i> art. 7 y <i>Carta UE</i> art. 21</li> </ul>	
<p>Las consejeras y defensoras de derechos deberían estar preparadas para explicar los procesos penales y civiles, exponer las opciones posibles y los derechos que asisten a las usuarias de los servicios.</p>	<p>Las consejeras y defensoras de derechos deberían tener un conocimiento práctico de las normas procesales aplicables y de la respuesta de las autoridades judiciales competentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a igual protección de la ley, PIDCP art. 26, CEDAW art. 2, <i>DUDH</i> art. 7, <i>Carta UE</i> art. 20</li> <li>• Compromiso de los Gobiernos de ofrecer a las víctimas de la violencia acceso a los sistemas judiciales, <i>Plataforma de Beijing</i>, párrafo 124</li> </ul>	
<p>La financiación de los servicios de defensa de los derechos no debería poner en peligro la independencia de estos servicios.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ha de tenerse en cuenta la protección de los datos de carácter personal, CEDH art. 8 y <i>Carta UE</i> art. 8</li> </ul>	

continúa

**Cuadro 15 (continuación)**

*Normas específicas de cada servicio. Asesoramiento y defensa de derechos*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En situación de crisis, especialmente en caso de violencia sexual, las usuarias de los servicios deberían tener acceso a una defensora de derechos antes de que se recabe cualquier prueba o se realice cualquier entrevista con las fuerzas del orden.</li> <li>• Las consejeras y defensoras de derechos deberían estar preparadas para responder rápidamente a las peticiones de ayuda de la Policía y de las víctimas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6</li> <li>• Compromiso de los Gobiernos de crear mecanismos institucionales, o reforzar los existentes, para que las mujeres y las niñas puedan dar parte de los actos de violencia cometidos contra ellas e interponer denuncias al respecto en condiciones de seguridad y confidencialidad, y sin temor a castigos o represalias, <i>Plataforma de Beijing</i> § 124</li> </ul>	
	Acompañar a las víctimas a las reuniones que mantengan con otros/otras profesionales debería ser una parte esencial de la labor de la defensora de derechos.		
	En los casos de violencia continuada, las consejeras y defensoras de derechos deberían elaborar, junto con las usuarias de los servicios, un plan de seguridad que debería revisarse y actualizarse periódicamente.		
	Una oferta global de servicios debería incluir una línea de asistencia telefónica, sesiones de consulta sin cita previa, grupos de autoayuda, asistencia individualizada y apoyo a largo plazo.		
La formación de las consejeras y defensoras de derechos debería tener una duración mínima de 30 horas e incluir lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis con perspectiva de género de la violencia contra las mujeres.</li> <li>• Técnicas de intervención en caso de crisis.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6</li> <li>• Protección de datos de carácter personal, CEDH art. 8 y <i>Carta UE</i> art. 8</li> </ul>	

*continúa*

**Cuadro 15 (continuación)**

*Normas específicas de cada servicio. Asesoramiento y defensa de derechos*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
<ul style="list-style-type: none"> <li>⇓ • Confidencialidad.</li> <li>• Competencias de comunicación y técnicas de intervención.</li> <li>• Cómo remitir adecuadamente a las usuarias a otros servicios.</li> <li>• Información sobre el trauma, la superación y la supervivencia.</li> <li>• Visión general de los sistemas de Justicia penal y civil.</li> <li>• Información actualizada y examen de la legislación nacional pertinente.</li> <li>• Disponibilidad de recursos nacionales y locales.</li> <li>• No discriminación y diversidad.</li> <li>• «Empoderamiento».</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>⇓ • Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW, DUDH art. 7 y Carta UE art. 21</li> <li>• Compromiso de los Gobiernos de adoptar una política de integración de la perspectiva de género, y de crear, mejorar, desarrollar o financiar programas de formación, <i>Plataforma de Beijing</i>, § 124 (véanse las Normas mínimas esenciales).</li> </ul>	

**Cuadro 16**  
**Normas específicas de cada servicio. Asistencia psicológica**

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
<p>El personal encargado de la asistencia psicológica debería elaborar, junto con la usuaria del servicio, planes de acción individuales en relación con la seguridad, el apoyo y las necesidades prácticas.</p>	<p>El tiempo de espera para recibir asistencia psicológica debería reducirse al mínimo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a un nivel adecuado de salud y de atención médica, Carta Social y Carta Social Revisada, art. 11, CEDAW art. 12, PIDESC art. 12, <i>Carta UE</i> art. 35</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	
<p>La formación del personal encargado de la asistencia psicológica debería tener una duración mínima de 30 horas e incluir lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis con perspectiva de género de la violencia contra las mujeres.</li> <li>• Técnicas de intervención en caso de crisis.</li> <li>• Superación del trauma y supervivencia.</li> <li>• Concepciones actuales del bienestar y la inclusión social.</li> <li>• Confidencialidad.</li> <li>• Competencias de comunicación y técnicas de intervención.</li> <li>• Visión general de los sistemas de Justicia penal y civil.</li> <li>• Información actualizada y examen de la legislación nacional pertinente.</li> <li>• Disponibilidad de recursos nacionales y locales.</li> <li>• No discriminación y diversidad.</li> <li>• «Empoderamiento».</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a un nivel adecuado de salud y de atención médica, Carta Social y Carta Social Revisada, art. 11, CEDAW art. 12, PIDESC art. 12, <i>Carta UE</i> art. 35</li> <li>• Compromiso de los Gobiernos de adoptar una política de integración de la perspectiva de género, y de crear, mejorar, desarrollar o financiar programas de formación, <i>Plataforma de Beijing</i>, § 124 (véanse las Normas mínimas esenciales).</li> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6</li> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW, <i>DUDH</i> art. 7 y <i>Carta UE</i> art. 21</li> <li>• Respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística, <i>Carta UE</i> art. 22</li> <li>• Derecho al respeto a la vida privada, CEDH art. 8, <i>CPIAPPD</i> art. 8 y <i>Carta UE</i> art. 8</li> </ul>	

*continúa*

**Cuadro 16 (continuación)**

*Normas específicas de cada servicio. Asistencia psicológica*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
Sólo debería remitirse a las usuarias de los servicios a otros servicios terapéuticos cuando éstos sean prestados por profesionales competentes que tengan experiencia o formación especializada en materia de violencia contra las mujeres.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a un nivel adecuado de salud y de atención médica, Carta Social y Carta Social Revisada, art. 11, CEDAW art. 12, PIDESC art. 12, <i>Carta UE</i> art. 35</li> </ul>	
Las usuarias de los servicios deberían tener acceso a un trabajo en grupo e individual.		Igual que el anterior.	

**Cuadro 17**


*Normas específicas de cada servicio. Atención de proximidad a grupos desfavorecidos*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
Este tipo de atención debería dirigirse a grupos en riesgo de exclusión social o con dificultades para acceder a los servicios, así como a grupos minoritarios. Los materiales elaborados deberán resultar comprensibles para estos grupos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este tipo de atención debería dirigirse a personas concretas que se haya detectado que están en riesgo de exclusión social o que tienen dificultades para acceder a los servicios.</li> <li>• La ampliación del servicio de atención de proximidad puede hacer necesario contar con cursosales en los locales de otras instituciones y en iglesias, escuelas y otros lugares de la vida colectiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW, <i>DUDH</i> art. 7 y <i>Carta UE</i> art. 21</li> <li>• Respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística, <i>Carta UE</i> art. 22</li> </ul>	
El personal debería recibir formación para adquirir la capacidad de interactuar de manera efectiva con personas de culturas diferentes.	Los traductores y traductoras deberían contar con una formación y una experiencia adecuadas.	Igual que el anterior.	

**Cuadro 18**  
**Normas específicas de cada servicio. Proyectos de intervención**

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
Deben concebirse como una cooperación interinstitucional.	Deberían existir protocolos claros en materia de recogida de datos e intercambio de información con otras entidades.	• Diligencia debida para prevenir e investigar, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE	□
Todas las intervenciones deberían basarse en la colaboración con las entidades y ONG de ayuda a las mujeres.		• Compromiso de los Gobiernos de integrar la perspectiva de género en las políticas, <i>Plataforma de Beijing</i> , § 124 (véanse las Normas mínimas esenciales)	□
La cooperación de la Policía y de la Justicia debería ser obligatoria.	Los proveedores de servicios deberían adoptar un enfoque proactivo para la defensa tanto de derechos individuales como colectivos.	• Derecho a la vida, CEDH, art. 2, PIDCP art. 6, <i>DUDH</i> art. 3, <i>Carta UE</i> art. 2 • Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1 • Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3 • Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE	
Como mínimo deberían participar también los servicios sanitarios y los servicios sociales.		• Derecho a un nivel adecuado de salud y de atención médica, <i>Carta Social</i> y <i>Carta Social Revisada</i> , art. 11, CEDAW art. 12, PIDESC art. 12, <i>Carta UE</i> art. 35	


**Cuadro 19**  
**Normas específicas de cada servicio. Centros de acogida**

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
<p>Los servicios de los centros de acogida deberían ser prestados por personal femenino.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6.</li> </ul>	
<p>Para garantizar la seguridad de las residentes, la ubicación del centro de acogida deberá ser confidencial y deberán adoptarse otras medidas adecuadas de seguridad y control.</p>	<p>Deberían existir reglas por escrito sobre las visitas (en el caso de que estén autorizadas). Tales reglas deberían incluir la garantía de que los visitantes comprenden la confidencialidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la vida, CEDH, art. 2, PIDCP art. 6, <i>DUDH</i> art. 3, <i>Carta UE</i> art. 2</li> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	
<p>Si el número de plazas es insuficiente, o si se pone fin a la prestación del servicio, el centro de acogida debería ayudar a las usuarias a encontrar otro alojamiento seguro.</p>	<p>Todo alojamiento alternativo debería ser objeto de evaluación con el fin de comprobar que respeta las políticas del centro de acogida en materia de seguridad y confidencialidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la vida, CEDH, art. 2, PIDCP art. 6, <i>DUDH</i> art. 3, <i>Carta UE</i> art. 2</li> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, <i>CEDAW</i>, <i>DUDH</i> art. 7 y <i>Carta UE</i> art. 21</li> </ul>	

continúa



**Cuadro 19 (continuación)**  
**Normas específicas de cada servicio. Centros de acogida**

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
La admisión o readmisión al servicio sólo se denegará a la usuaria en el caso de que haya cometido una infracción grave del reglamento o cuando sea necesario para proteger la seguridad de las mujeres y de los niños y niñas.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y DUDH art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	
El centro de acogida deberá prestar su ayuda durante todo el tiempo que necesite la usuaria.		Igual que el anterior.	
El número de componentes del personal deberá ser suficiente para responder a las necesidades de las usuarias del servicio y de los niños y niñas acogidos/as.		Igual que el anterior.	
Asistencia en caso de crisis y elaboración de un plan de seguridad para cada usuaria del servicio.	<p>Debería informarse a la usuaria de sus derechos y deberes (incluidas las normas de confidencialidad) en el plazo de 24 horas desde su admisión.</p> <p>Las reglas deberán estar formuladas en un lenguaje que promueva el «empoderamiento».</p>	Igual que el anterior.	
<p>En el plazo de 3 a 7 días desde la admisión, deberá realizarse una evaluación por escrito de las necesidades, que contemple los siguientes aspectos:</p> <p>Necesidades sanitarias o médicas.</p> <p>Hijos/as.</p> <p>Alojamiento.</p> <p>Opciones jurídicas.</p> <p>Asistencia financiera y opciones posibles.</p> <p>Formación profesional, empleo y educación.</p>	Deberían existir centros de acogida especializados para las mujeres toxicómanas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a un nivel adecuado de salud y de atención médica, <i>Carta Social</i> y <i>Carta Social Revisada</i> art. 11, <i>CEDAW</i> art. 12, <i>PIDESC</i> art. 12, <i>Carta UE</i> art. 35</li> <li>• Derecho a beneficiarse de los servicios sociales (<i>Carta Social</i> y <i>Carta Social Revisada</i> art. 14)</li> <li>• Derecho a la educación, incluida la formación profesional, <i>Carta UE</i> art. 3.5</li> <li>• Derecho a protección de los niños y niñas, <i>CDN</i> art. 19, <i>Carta Social</i> art. 14, <i>Carta Social Revisada</i> art. 17, <i>Carta UE</i> art. 24</li> </ul>	

continúa

**Cuadro 19 (continuación)**  
**Normas específicas de cada servicio. Centros de acogida**

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
Debería poder aportar (u orientar a la usuaria a servicios que puedan aportar) asistencia jurídica, defensa de derechos, acompañamiento y otros servicios de asistencia.			
Debería prestar asistencia a las usuarias del servicio para que éstas dispongan de medios de independencia económica cuando dejen el centro de acogida.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a beneficiarse de los servicios sociales (Carta Social y Carta Social Revisada, art. 14)</li> <li>• Derechos de las madres a una protección social y económica, Carta Social, art. 17</li> <li>• Derecho a protección de los niños y niñas, CDN art. 19, Carta Social art. 14, Carta Social Revisada art. 17, <i>Carta UE</i> art. 24</li> <li>• Compromiso de establecer centros de acogida y servicios de asistencia para auxiliar a las niñas y mujeres víctimas de la violencia y prestarles la asistencia que corresponda para ayudarles a encontrar medios de vida suficientes, <i>Plataforma de Beijing</i>, párrafo 125<sup>1</sup></li> </ul>	
Entre su personal debería haber al menos una persona especializada en cuidado infantil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una cuidadora infantil por cada 10 niños.</li> <li>• Zonas seguras de juego.</li> <li>• Salidas y actividades para los niños y niñas.</li> <li>• Política de protección infantil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a protección de los niños y niñas, CDN art. 19, Carta Social art. 14, Carta Social Revisada art. 17, <i>Carta UE</i> art. 24</li> </ul>	□
Los centros de acogida deberían promover y ser ejemplo de respeto y no violencia en todas las relaciones, incluidas aquéllas entre adultos/as y niños/as		Igual que el anterior.	
Cuando no exista plaza disponible debido a la edad de un hijo de sexo masculino, el centro de acogida deberá proponer o ayudar a encontrar otro lugar de alojamiento seguro para toda la familia.	Todo alojamiento alternativo debería ser objeto de evaluación con el fin de comprobar que respeta las políticas del centro de acogida en materia de seguridad y confidencialidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la vida, CEDH, art. 2, PIDCP art. 6, <i>DUDH</i> art. 3, <i>Carta UE</i> art. 2</li> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1</li> </ul>	↓

continúa

**Cuadro 19 (continuación)**  
**Normas específicas de cada servicio. Centros de acogida**

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
		<ul style="list-style-type: none"> <li>⇓ • Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	
Debería ayudar a la continuidad de la educación de los hijos e hijas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir protocolos con los colegios locales para responder a las necesidades de los niños y niñas acogidos/as en el centro.</li> <li>• Disponer de espacio y servicios para que los/las adolescentes hagan sus deberes del colegio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho del niño y la niña a la educación, CDN art. 28, PIDESC art. 13, <i>DUDH</i> art. 26, <i>Carta UE</i> art. 14</li> </ul>	
Las usuarias del servicio deberían tener acceso a un teléfono.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho al respeto a la vida privada, CEDH art. 8, <i>CPIAPPD</i> art. 8 y <i>Carta UE</i> art. 8</li> </ul>	
El personal y el entorno deberían ser respetuosos con la diversidad cultural.	Los espacios colectivos deberían ser accesibles a las mujeres con discapacidad y adaptados para todo tipo de público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW, <i>DUDH</i> art. 7 y <i>Carta UE</i> art. 21</li> <li>• Respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística, <i>Carta UE</i> art. 22</li> </ul>	
<p>La formación del voluntariado y del personal que trabaje en los centros de acogida debería tener una duración mínima de 30 horas e incluir lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis con perspectiva de género de la violencia contra las mujeres.</li> <li>• Técnicas de intervención y de comunicación.</li> <li>• Confidencialidad.</li> <li>• Protección de la infancia.</li> <li>• Acceso a los servicios de traducción y a los servicios para personas con discapacidad.</li> </ul> <p align="right">⇓</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debería haber personal con la formación necesaria para comunicarse en lenguaje de signos. La información y la orientación deberían poderse ofrecer en varias lenguas, según la diversidad de poblaciones acogidas en el centro.</li> <li>• El personal debería recibir una formación básica sobre el estatuto o la legislación en materia de inmigración.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromiso de adoptar una política de integración de la perspectiva de género, y de crear, mejorar, desarrollar o financiar programas de formación, <i>Plataforma de Beijing</i>, § 124 (véanse las Normas mínimas esenciales).</li> <li>• Derecho a protección de los niños y niñas, CDN art. 19, <i>Carta Social</i> art. 14, <i>Carta Social Revisada</i> art. 17, <i>Carta UE</i> art. 24</li> </ul> <p align="right">⇓</p>	

continúa

**Cuadro 19 (continuación)**  
**Normas específicas de cada servicio. Centros de acogida**

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
<p>⇓ • Cómo remitir adecuadamente a las usuarias a otros servicios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre superación del trauma y supervivencia.</li> <li>• Evaluación de riesgos.</li> <li>• No discriminación y diversidad.</li> <li>• «Empoderamiento».</li> </ul>		<p>⇓ • Derecho al respeto a la vida privada y a la protección de los datos de carácter personal, CEDH art. 8, CPIAPPD art. 8 y Carta UE art. 8</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, Carta UE art. 1, DUDH art. 1 y Declaración del Milenio § 6.</li> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW, DUDH art. 7 y Carta UE art. 21</li> <li>• Respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística, Carta UE art. 22</li> </ul>	
<p>Deberían existir servicios de realojo y de seguimiento para las antiguas residentes y sus hijos/as.</p>		<p>Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y DUDH art. 1</p> <p>Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, Carta UE art. 3</p> <p>Derecho a protección de los niños y niñas, CDN art. 19, Carta Social art. 14, Carta Social Revisada art. 17, Carta UE art. 24</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, DEVAW art. 4 (c), Plataforma de Beijing § 124 (b) y Rec (2002) 5 CdE</li> </ul>	
<p><sup>1</sup> Concierno al Estado, las organizaciones populares y las ONG.</p>			

**Cuadro 20**  
*Normas específicas de cada servicio. Centros de acogida*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
<p>Los servicios deberían comprender:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una línea de asistencia telefónica anónima.</li> <li>• Ayuda y acompañamiento psicológico personalizados.</li> <li>• Acompañamiento a otros servicios (hospital, Policía y Justicia).</li> <li>• Trabajo en grupo.</li> <li>• Defensa de derechos.</li> </ul>	<p>Deberían asimismo incluir campañas de sensibilización y actividades de promoción del cambio social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6.</li> <li>• Derecho a un nivel adecuado de salud y de atención médica, <i>Carta Social</i> y <i>Carta Social Revisada</i>, art. 11, <i>CEDAW</i> art. 12, <i>PIDESC</i> art. 12, <i>Carta UE</i> art. 35</li> </ul>	□
<p>La formación del voluntariado y del personal debería tener una duración mínima de 30 horas e incluir lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis con perspectiva de género de la violencia contra las mujeres (incluidos los abusos sexuales a menores).</li> <li>• Confidencialidad.</li> <li>• Diversidad.</li> <li>• Consecuencias y significado de la violencia sexual, incluidos los traumas derivados de la misma.</li> <li>• Escucha activa.</li> <li>• Evaluación de riesgos.</li> <li>• «Empoderamiento».</li> </ul>	<p>Los voluntarios y voluntarias y el personal deberían tener acceso a materiales de formación relativos a evaluación e intervención y tener siempre a mano una lista de personas de referencia y recursos.</p> <p>Todos los voluntarios y voluntarias deberían recibir un número mínimo de horas (por ejemplo, ocho) de formación continua al año para mantener su condición de voluntario/a.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromiso de los Gobiernos de adoptar una política de integración de la perspectiva de género, y de crear, mejorar, desarrollar o financiar programas de formación, <i>Plataforma de Beijing</i>, § 124 (véanse las Normas mínimas esenciales).</li> <li>• Derecho al respeto a la vida privada y a la protección de los datos de carácter personal, <i>CEDH</i> art. 8, <i>CPIAPPD</i> art. 8 y <i>Carta UE</i> art. 8</li> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6.</li> <li>• Respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística, <i>Carta UE</i> art. 22</li> </ul>	
<p>Los centros deberían garantizar la seguridad de las usuarias de los servicios, pero también la del personal y el voluntariado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolos para las llamadas y crisis en las que se detecte intención de suicidio.</li> <li>• Debería proporcionarse transporte en caso de emergencia.</li> <li>• Se debería contemplar la posibilidad de establecer protocolos para denuncias anónimas efectuadas por terceros, esto es, con el fin de facilitar a la Policía información sobre el tipo de agresión, el autor, el lugar de la agresión, etc. a efectos de recabar datos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, <i>CEDH</i> art. 3, <i>PIDCP</i> art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, <i>CEDH</i> art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002) 5</i> CdE</li> </ul>	

*continúa*

**Cuadro 20 (continuación)**

*Normas específicas de cada servicio. Centros de crisis para las víctimas de violación*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
Fuera del horario habitual, podrá facilitarse información mediante un contestador automático y/o transferirse la llamada a una línea telefónica nacional de emergencia.	Las personas que dejen mensajes en el contestador deberían recibir una respuesta en las 48 horas siguientes. Lo ideal sería que las llamadas fueran respondidas por el personal «en directo».	Igual que el anterior.	
Todos los servicios deberían prestarse en un entorno cómodo y respetuoso de la intimidad.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho al respeto a la vida privada y a la protección de los datos de carácter personal, CEDH art. 8, CPIAPPD art. 8 y Carta UE art. 8</li> <li>• Respeto a la dignidad, Carta UE art. 1, DUDH art. 1 y Declaración del Milenio § 6.</li> <li>• Compromiso de los Gobiernos de garantizar un sistema seguro y confidencial de denuncia. <i>Plataforma de Beijing</i>, párrafo 124<sup>1</sup></li> </ul>	
Los servicios deberían ser integrales e incluir: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesoramiento jurídico y defensa de derechos.</li> <li>• Asistencia práctica.</li> <li>• Información y remisión a otros servicios.</li> <li>• Ayuda para la obtención de indemnizaciones.</li> </ul>			
«Crear mecanismos institucionales, o reforzar los existentes, para que las mujeres y las niñas puedan dar parte de los actos de violencia cometidos contra ellas e interponer denuncias al respecto en condiciones de seguridad y confidencialidad, y sin temor a castigos o represalias.» Esta disposición se refiere directamente a la Policía, pero es también muy adecuada para crear entornos seguros antes o después del contacto con la Policía.			

### Cuadro 21

#### Normas específicas de cada servicio.

#### Centros de atención a las víctimas de agresión sexual y servicios hospitalarios especializados

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
Las víctimas de agresiones sexuales deben recibir una atención de igual calidad sean cuales sean las circunstancias de la agresión y su condición jurídica o social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los prestatarios de asistencia sanitaria deberían garantizar el acceso equitativo a unos cuidados médicos de calidad.</li> <li>• Los servicios deberían establecer protocolos y respuestas adaptados a la edad de las víctimas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW, DUDH art. 7 y Carta UE art. 21</li> </ul>	
Los servicios deberían establecer buenas relaciones de trabajo con los centros de crisis por violación, los centros de acogida y cualquier otro proveedor de servicios local.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y DUDH art. 1</li> <li>Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, Carta UE art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir e investigar la violencia contra las mujeres, DEVAW art. 4 (c), Plataforma de Beijing § 124 (b) y Rec (2002) 5 CdE</li> </ul>	
Los servicios hospitalarios de urgencia deberían contar con protocolos para tratar los casos de violencia sexual y deberían impartir formación sobre esta materia al personal.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a un nivel adecuado de salud y de atención médica, Carta Social y Carta Social Revisada, art. 11, CEDAW art. 12, PIDESC art. 12, Carta UE art. 35</li> <li>• Diligencia debida para investigar la violencia contra las mujeres, DEVAW art. 4 (c), Plataforma de Beijing § 124 (b) y Rec (2002) 5 CdE</li> </ul>	
Los lugares de recepción y tratamiento deberían ser seguros y limpios y respetar la intimidad.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, Carta UE art. 1, DUDH art. 1 y Declaración del Milenio § 6.</li> </ul>	
Los servicios hospitalarios de atención a las víctimas de violencia sexual deberían adoptar un modelo que dé prioridad a los derechos de las víctimas (véanse las Normas mínimas esenciales).		Igual que el anterior.	

continúa

**Cuadro 21 (continuación)**

*Normas específicas de cada servicio.*

*Centros de atención a las víctimas de agresión sexual y servicios hospitalarios especializados*

<b>Normas mínimas</b>	<b>Normas deseables</b>	<b>Derechos humanos</b>	<b>Respaldo</b>
<p>Los médicos forenses deberían ser mujeres a menos que la usuaria del servicio indique otra cosa. Los servicios deberían:</p> <p>Aumentar el número de forenses de sexo femenino.</p> <p>Desarrollar las competencias de las forenses en materia de recogida de pruebas y, en particular, de redacción de informes médico-legales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los proveedores de servicios deberían contemplar la posibilidad de desarrollar un servicio de enfermería médico-legal con el fin de ampliar el acceso de las víctimas.</li> <li>• Los servicios sanitarios deberían prestarse en la lengua materna de la víctima o en una lengua que ésta comprenda.</li> <li>• Las usuarias de los servicios deberían tener acceso a intérpretes de sexo femenino que cuenten con experiencia de intervención en casos de trauma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6.</li> <li>• Diligencia debida para investigar la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW, <i>DUDH</i> art. 7 y <i>Carta UE</i> art. 21</li> <li>• Respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística, <i>Carta UE</i> art. 22</li> </ul>	
<p>Los/las médicos/as forenses deberían establecer procedimientos orgánicos consentidos, informados a lo largo de todo el proceso de examen.</p>	<p>Respecto de las normas mínimas de tratamiento, examen forense y constatación escrita de datos deberían seguirse las directrices de la OMS. <sup>1</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto al consentimiento libre e informado en el ámbito de la medicina, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Derecho a un nivel adecuado de salud y de atención médica, <i>Carta Social</i> y <i>Carta Social Revisada</i>, art. 11, CEDAW art. 12, PIDESC art. 12, <i>Carta UE</i> art. 35</li> </ul>	
<p>Todo el personal debería haber recibido formación sobre respeto a la confidencialidad, también en lo que atañe a las muestras y los historiales clínicos.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho al respeto a la vida privada y a la protección de los datos de carácter personal, CEDH art. 8, <i>CPIAPPD</i> art. 8 y <i>Carta UE</i> art. 8</li> </ul>	
<p>Durante el examen, el tratamiento o el acompañamiento psicológico, sólo deberían estar presentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las personas cuya participación sea necesaria.</li> <li>• Las personas cuya presencia solicite la víctima para apoyarla.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6.</li> <li>• Derecho al respeto a la vida privada, CEDH art. 8</li> </ul>	

*continúa*



**Cuadro 21 (continuación)**

*Normas específicas de cada servicio.*

*Centros de atención a las víctimas de agresión sexual y servicios hospitalarios especializados*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
Los servicios deberían informar a las víctimas de las reacciones físicas y emocionales habituales tras una agresión sexual.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a un nivel adecuado de salud y de atención médica, Carta Social y Carta Social Revisada, art. 11, CEDAW art. 12, PIDESC art. 12, <i>Carta UE</i> art. 35</li> </ul>	
Todas las víctimas deberían ser informadas de las diversas opciones posibles, incluida la contracepción postcoital y, en su caso, el aborto.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a un nivel adecuado de salud y de atención médica, Carta Social y Carta Social Revisada, art. 11, CEDAW art. 12, PIDESC art. 12, <i>Carta UE</i> art. 35</li> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6.</li> </ul>	
Todo informe o certificado médico-legal debería facilitarse gratuitamente y no debería caducar a efectos jurídicos.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a igual protección de la ley, PIDCP art. 26, CEDAW art. 2, <i>DUDH</i> art. 7, <i>Carta UE</i> art. 20</li> <li>• Compromiso de los Gobiernos de garantizar la protección de las mujeres víctimas de violencia y de darles acceso a remedios justos y eficaces, <i>Plataforma de Beijing</i>, párrafo 124</li> </ul>	
Sólo podrán recabarse pruebas forenses y facilitarse certificados médicos a las autoridades si así lo autoriza la usuaria del servicio.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto al consentimiento libre e informado en el ámbito de la medicina, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Derecho al respeto a la vida privada y a la protección de los datos de carácter personal, CEDH art. 8, <i>CPIAPPD</i> art. 8 y <i>Carta UE</i> art. 8</li> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6.</li> </ul>	
<p><sup>1</sup> La <i>Plataforma de Beijing</i> también prevé, en el párrafo 128, la actuación del Gobierno, las organizaciones intergubernamentales y las ONG: «Alentar la difusión y aplicación de las directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre la protección de las refugiadas y la prevención y atención de los casos de violencia sexual contra los refugiados».</p>			

### Cuadro 22

#### Normas específicas de cada servicio. Autoridades encargadas de hacer cumplir la ley

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
Servicios gratuitos de asesoramiento o asistencia jurídica durante todas las etapas del procedimiento judicial <sup>1</sup> .	La legislación correspondiente debería difundirse entre las comunidades de inmigrantes en sus propias lenguas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a igual protección de la ley, PIDCP art. 26, CEDAW art. 2, DUDH art. 7, <i>Carta UE</i> art. 20</li> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW, DUDH art. 7 y <i>Carta UE</i> art. 21</li> <li>• Compromiso de ofrecer asesoramiento letrado a título gratuito o de bajo costo, cuando sea necesario, y de establecer servicios lingüística y culturalmente accesibles para las mujeres y niñas inmigrantes, <i>Plataforma de Beijing</i>, párrafo 125<sup>2</sup></li> </ul>	☑
Toda forma de violencia contra las mujeres debería tratarse con la misma seriedad que el resto de delitos violentos.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a igual protección de la ley, PIDCP art. 26, CEDAW art. 2, DUDH art. 7, <i>Carta UE</i> art. 20</li> <li>• Diligencia debida para prevenir, investigar y castigar la violencia contra las mujeres, DEVAW art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	☐
Las víctimas deberían ser vistas lo antes posible por un/a agente especialmente formado/a para tal fin.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir e investigar la violencia contra las mujeres, DEVAW art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	☐
Cada unidad de Policía debería contar con un/a agente especialmente formado/a en materia de violencia doméstica y otro/a en materia de violencia sexual.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la vida, CEDH, art. 2, PIDCP art. 6, DUDH art. 3, <i>Carta UE</i> art. 2</li> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y DUDH art. 1</li> </ul>	☐ ↓

continúa

**Cuadro 22 (continuación)**

*Normas específicas de cada servicio. Autoridades encargadas de hacer cumplir la ley*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
		<ul style="list-style-type: none"> <li>↓ • Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	
Deberían crearse unidades de Policía especializadas en las zonas densamente pobladas.		Igual que el anterior.	☐
La Policía debería estar autorizada a entrar en una propiedad privada para llevarse detenido a un agresor.	<p>Las órdenes de alejamiento deberían:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder ser expedidas por la Policía para todos los tipos de violencia contra las mujeres.</li> <li>• Ser obligatorias cuando exista un riesgo para la vida, la salud o la libertad de la víctima.</li> <li>• Deberían poderse expedir órdenes de desalojo para que el agresor abandone el hogar familiar, incluso si es el propietario de la casa.</li> </ul>	Igual que el anterior.	☐
El incumplimiento de una orden de alejamiento debería constituir un delito.		Igual que el anterior.	
En lo que respecta a la recogida de pruebas y la elaboración del expediente, las investigaciones en caso de violencia sexual deberían partir del principio de que la mayoría de los agresores no son extraños sino personas que las víctimas conocen de una u otra manera.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diligencia debida para investigar la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> <li>• Compromiso de los Gobiernos de adoptar una política de integración de la perspectiva de género, <i>Plataforma de Beijing</i>, § 124<sup>3</sup></li> </ul>	
La Policía debería remitir a todas las víctimas a las organizaciones de asistencia correspondientes.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la vida, CEDH, art. 2, PIDCP art. 6, <i>DUDH</i> art. 3, <i>Carta UE</i> art. 2</li> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1</li> </ul>	☐ ↓

*continúa*

**Cuadro 22 (continuación)**

*Normas específicas de cada servicio. Autoridades encargadas de hacer cumplir la ley*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
		<ul style="list-style-type: none"> <li>↓ • Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	
La Policía debería permitir y facilitar la presencia de defensoras de derechos u otras personas que pudieran aportar un apoyo en los interrogatorios y en las comparecencias ante las autoridades judiciales, siempre que la víctima así lo solicite o lo autorice.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6.</li> </ul>	
El sistema policial de registro de información debería permitir identificar los casos de violencia contra las mujeres y hacer un seguimiento de las intervenciones, la reincidencia en las agresiones y el resultado del proceso judicial.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> <li>• Derecho a igual protección de la ley, <i>PIDCP</i> art. 26, <i>CEDAW</i> art. 2, <i>DUDH</i> art. 7, <i>Carta UE</i> art. 20</li> </ul>	
La Policía debería contar con protocolos en materia de intercambio de información con otras instituciones, que contemplaran los datos globales anónimos, pero también los datos relativos a cada caso.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la vida, CEDH, art. 2, <i>PIDCP</i> art. 6, <i>DUDH</i> art. 3, <i>Carta UE</i> art. 2</li> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, <i>PIDCP</i> art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir e investigar la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	
Debería limitarse al mínimo el número de veces que la víctima tiene que repetir su relato de los hechos desde la entrevista con la Policía hasta su comparecencia ante la autoridad judicial.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6.</li> </ul>	□

*continúa*

**Cuadro 22 (continuación)**

*Normas específicas de cada servicio. Autoridades encargadas de hacer cumplir la ley*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
La Fiscalía debería asegurarse de que se respeta el derecho de la víctima a ser oída y/o a aportar elementos de prueba en el proceso judicial. <sup>4</sup>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6.</li> </ul>	□
La respuesta frente a la violencia contra las mujeres debería integrarse en las políticas y normas sobre protección de testigos.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la vida, <i>CEDH</i>, art. 2, <i>PIDCP</i> art. 6, <i>DUDH</i> art. 3, <i>Carta UE</i> art. 2</li> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, <i>CEDH</i> art. 3, <i>PIDCP</i> art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, <i>CEDH</i> art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir e investigar la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> <li>• Compromiso de los Gobiernos de adoptar una política de integración de la perspectiva de género, <i>Plataforma de Beijing</i>, § 124</li> </ul>	□
Los procedimientos penales en los casos de violencia contra las mujeres deberían tramitarse con rapidez.	Debería garantizarse el acceso a servicios de interpretación de lenguas y a otros mecanismos de comunicación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diligencia debida para prevenir y castigar la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	□
Los tribunales deberían garantizar el anonimato de las víctimas en los medios de comunicación.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6.</li> <li>• Derecho al respeto a la vida privada, <i>CEDH</i> art. 8 y <i>Carta UE</i> art. 8(2)</li> </ul>	
Los procedimientos judiciales deberían adoptar métodos que protejan a las víctimas de una nueva victimización y, a su vez, les permitan efectuar el mejor testimonio posible. <sup>5</sup>	Entre esos métodos pueden estar los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso de paneles que separen a la testigo del agresor o agresores.</li> <li>• Uso del vídeo.</li> <li>• Desalojo de la sala. ↓</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, <i>CEDH</i> art. 3, <i>PIDCP</i> art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, <i>CEDH</i> art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3 ↓</li> </ul>	□

*continúa*

**Cuadro 22 (continuación)**

*Normas específicas de cada servicio. Autoridades encargadas de hacer cumplir la ley*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
	<ul style="list-style-type: none"> <li>↓ • Representación legal de la víctima.</li> <li>• Aceptación de declaraciones por escrito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↓ • Diligencia debida para prevenir e investigar la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	
El tribunal debería velar porque las víctimas sean tratadas con respecto durante todo el procedimiento. <sup>6</sup>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6.</li> </ul>	
Las víctimas deberían recibir apoyo para poder ejercer su derecho a indemnización. <sup>7</sup>	<p>La indemnización debería incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los gastos derivados de su comparecencia como testigo en juicio o de cualquier otra participación en el procedimiento.</li> <li>• La indemnización por el daño sufrido y por las pérdidas que del mismo se hayan derivado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la dignidad, <i>Carta UE</i> art. 1, <i>DUDH</i> art. 1 y <i>Declaración del Milenio</i> § 6.</li> <li>• Compromiso de los Gobiernos de adoptar una política de integración de la perspectiva de género, <i>Plataforma de Beijing</i>, § 124</li> </ul>	□
<p>Todas las víctimas deberían recibir:<sup>8</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre el Estado en que se encuentra su caso.</li> <li>• Servicios de asistencia y asesoramiento jurídico.</li> <li>• Acceso a las acciones civiles y a medidas de protección.</li> <li>• Información sobre las condiciones de la puesta en libertad bajo fianza del agresor, en su caso.</li> <li>• Información sobre los servicios de asistencia disponibles.</li> <li>• Información sobre la manera de obtener una indemnización.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a igual protección de la ley, <i>PIDCP</i> art. 26, <i>CEDAW</i> art. 2, <i>DUDH</i> art. 7, <i>Carta UE</i> art. 20</li> <li>• Compromiso de los Gobiernos de ofrecer a las víctimas de la violencia acceso a los sistemas judiciales y mecanismos eficaces e informarles acerca de su derecho a obtener indemnización a través de esos mecanismos, <i>Plataforma de Beijing</i>, párrafo 124</li> </ul>	
<p>La formación obligatoria de todos/as los/las profesionales encargados de hacer cumplir la ley (incluido el cuerpo judicial) debería incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El análisis desde una perspectiva de género de la violencia contra las mujeres.</li> <li>• Comprender la victimización y las diferentes respuestas a la misma.</li> </ul>	↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, <i>CEDH</i> art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Diligencia debida para prevenir e investigar la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	↓

*continúa*

**Cuadro 22 (continuación)**

*Normas específicas de cada servicio. Autoridades encargadas de hacer cumplir la ley*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
<p>↓ • Mejores prácticas en materia de pruebas (en la recogida de pruebas y en el procedimiento judicial).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un planteamiento basado en los derechos.</li> <li>• No discriminación.</li> </ul>		<p>↓ • Derecho a igual protección de la ley, PIDCP art. 26, CEDAW art. 2, DUDH art. 7, Carta UE art. 20</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de la discriminación, CEDH art. 14 y Protocolo 12 art. 1, CEDAW, DUDH art. 7 y Carta UE art. 21</li> <li>• Compromiso de los Gobiernos de adoptar una política de integración de la perspectiva de género, <i>Plataforma de Beijing</i>, § 124</li> </ul>	

<sup>1</sup> Decisión marco del Consejo de la UE relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, Diario Oficial n° L082, 22 de marzo de 2001, jurídicamente vinculante para los Estados miembros de la Unión Europea, en virtud de su art. 6.

<sup>2</sup> Compete al Estado, las organizaciones populares y las ONG, e incluye a las trabajadoras inmigrantes.

<sup>3</sup> «Promover la integración activa y visible de una perspectiva basada en el género en todas las políticas y programas en materia de violencia contra la mujer; alentar vigorosamente, respaldar y aplicar las medidas y los programas destinados a desarrollar los conocimientos y propiciar la comprensión de las causas, las consecuencias y los mecanismos de la violencia contra la mujer entre los responsables de la aplicación de esas políticas, como los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, los miembros de la Policía y los asistentes sociales, el personal médico y el personal judicial, así como entre las personas que se dedican a actividades relacionadas con las minorías, los migrantes y los refugiados, y establecer estrategias para impedir que las mujeres víctimas de la violencia vuelvan a sufrirla por la prescindencia del género en las leyes o en las prácticas de aplicación de la ley o los procedimientos judiciales».

<sup>4</sup> Decisión marco del Consejo de la UE de 15 de marzo de 2001, arts. 2 y 3.

<sup>5</sup> El objetivo es garantizar que determinados aspectos del procedimiento no ponen en peligro la calidad de la declaración de una testigo, por ejemplo, obligándola a responder a contrapreguntas del acusado o a testificar en su presencia, en detrimento del sistema de Justicia.

<sup>6</sup> Decisión marco del Consejo de la UE de 15 de marzo de 2001, artículo 2.1.

<sup>7</sup> Decisión marco del Consejo de la UE de 15 de marzo de 2001, artículo 9: «Los Estados miembros garantizarán a la víctima de una infracción penal el derecho a obtener en un plazo razonable y en el marco del proceso penal una resolución relativa a la indemnización por parte del autor de la infracción, salvo cuando la legislación nacional disponga que, para determinados casos, la indemnización se efectúe por otra vía» y «adoptarán las medidas pertinentes para propiciar que el autor de la infracción indemnice a la víctima adecuadamente».

<sup>8</sup> Decisión marco del Consejo de la UE de 15 de marzo de 2001, artículo 4.1, derecho a recibir información: «Los Estados miembros garantizarán que la víctima tenga acceso, en particular desde el primer contacto con las autoridades policiales, por los medios que consideren adecuados y, cuando sea posible, en lenguas de comprensión general, a la información pertinente para la protección de sus intereses».

**Cuadro 23**

*Normas específicas de cada servicio. Programas dirigidos a los agresores*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
<p>Este tipo de programas deben dar prioridad a la seguridad y el bienestar de las mujeres y de los niños y niñas, lo cual incluye la fijación de límites al derecho de confidencialidad que asiste al agresor.</p> <p>Los programas deberían partir en todo caso de una concepción de la violencia contra las mujeres basada en la perspectiva de género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar una política activa de protección de la infancia.</li> <li>• Deberían mantenerse vínculos activos con los servicios sociales y de protección de la infancia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la vida, CEDH, art. 2, PIDCP art. 6, <i>DUDH</i> art. 3, <i>Carta UE</i> art. 2</li> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Derecho a protección de los niños y niñas, CDN art. 19, <i>Carta Social</i> art. 14, <i>Carta Social Revisada</i> art. 17, <i>Carta UE</i> art. 24</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	
<p>Debería existir un servicio anexo a este tipo de programas que prestara asistencia a las víctimas.</p>	<p>Los servicios de asistencia a las mujeres deberían adoptar una actitud proactiva y contactar con las parejas o antiguas parejas femeninas de los agresores para ofrecerles su apoyo (aunque no debería obligarse a las mujeres a participar).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> <li>• Compromiso de los Gobiernos de adoptar una política de integración de la perspectiva de género, <i>Plataforma de Beijing</i>, § 124</li> </ul>	
<p>Las actividades destinadas a los agresores deberían desarrollarse en un lugar distinto a aquél donde reciba asistencia la víctima.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la vida, CEDH, art. 2, PIDCP art. 6, <i>DUDH</i> art. 3, <i>Carta UE</i> art. 2</li> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Derecho a protección de los niños y niñas, CDN art. 19, <i>Carta Social</i> art. 14, <i>Carta Social Revisada</i> art. 17, <i>Carta UE</i> art. 24 ↓</li> </ul>	

continúa



**Cuadro 23 (continuación)**

*Normas específicas de cada servicio. Programas dirigidos a los agresores*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	
Los programas no deberían ser considerados como una alternativa al procesamiento, la condena o el cumplimiento de la pena.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diligencia debida para prevenir y castigar la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	
En estos programas no tienen cabida el asesoramiento o la mediación conyugal, el control de la ira o el tratamiento del abuso de sustancias.	Deberían existir protocolos de cooperación con los programas locales de tratamiento del abuso de sustancias.		☐
Se debería comprobar que los candidatos cumplen los requisitos exigidos antes de aceptar su participación en el programa.	Deberá pedirse a los agresores que firmen una autorización de divulgación de datos confidenciales antes de admitirlos en el programa.		
Los programas deberían siempre realizar una evaluación de riesgos.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la vida, CEDH, art. 2, PIDCP art. 6, <i>DUDH</i> art. 3, <i>Carta UE</i> art. 2</li> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Derecho a protección de los niños y niñas, CDN art. 19, <i>Carta Social</i> art. 14, <i>Carta Social Revisada</i> art. 17, <i>Carta UE</i> art. 24</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002)</i> 5 CdE</li> </ul>	
Los programas deberían: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer protocolos claros en relación con el intercambio de información con los servicios de asistencia a las mujeres. ↓</li> </ul>		Igual que el anterior.	☐

continúa

**Cuadro 23 (continuación)**

*Normas específicas de cada servicio. Programas dirigidos a los agresores*

Normas mínimas	Normas deseables	Derechos humanos	Respaldo
<p>⇓ • Condicionar la participación de los agresores a la obligación de comunicar las direcciones de sus actuales parejas y de las anteriores. Esta información se transmitirá al servicio de asistencia a las mujeres.</p>			
<p>Los programas deberían informar a la pareja actual o a la anterior pareja del agresor cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deje de asistir al programa.</li> <li>• Sea excluido temporalmente del programa.</li> <li>• Existan otros motivos para temer por la seguridad de esa pareja o antigua pareja y/o por la de sus hijos/as.</li> </ul>		Igual que el anterior.	
<p>La participación en los programas debería ser obligatoria, pero permitirse también el acceso voluntario.</p>	<p>Los programas pueden cobrar una tasa de inscripción al usuario, siempre que éste cuente con medios económicos.</p>		☐
<p>Los programas deberían ofrecer tanto trabajo en grupo como individual.</p>			☐
<p>La formación del personal que trabaje en los programas para agresores debería tener una duración mínima de 30 horas e incluir lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis con perspectiva de género de la violencia contra las mujeres.</li> <li>• Puntos de vista y experiencias de las mujeres.</li> <li>• Modelos de minimización y de manipulación que siguen los agresores.</li> <li>• Experiencias de los niños y niñas.</li> <li>• Marco jurídico.</li> <li>• Protección de la infancia.</li> <li>• Diversidad</li> <li>• Abuso de sustancias.</li> <li>• Entender el proceso de cambio.</li> <li>• Evaluación y gestión de riesgos.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la vida, CEDH, art. 2, PIDCP art. 6, <i>DUDH</i> art. 3, <i>Carta UE</i> art. 2</li> <li>• Prohibición de los tratos inhumanos, CEDH art. 3, PIDCP art. 6 y <i>DUDH</i> art. 1</li> <li>• Respeto a la integridad física y moral o psíquica, CEDH art. 8, <i>Carta UE</i> art. 3</li> <li>• Derecho a protección de los niños y niñas, CDN art. 19, <i>Carta Social</i> art. 14, <i>Carta Social Revisada</i> art. 17, <i>Carta UE</i> art. 24</li> <li>• Diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, <i>DEVAW</i> art. 4 (c), <i>Plataforma de Beijing</i> § 124 (b) y <i>Rec (2002) 5 CdE</i></li> <li>• Compromiso de los Gobiernos de adoptar una política de integración de la perspectiva de género, <i>Plataforma de Beijing</i>, § 124</li> </ul>	



## GLOSARIO

**Línea de asistencia telefónica:** línea telefónica gratuita que ofrece asesoramiento, información, apoyo y orientación en caso de crisis.

**Centro de acogida / refugio para mujeres:** lugar seguro en el que las mujeres y sus hijos/as pueden alojarse. Estos servicios ofrecen también asesoramiento y apoyo y deberían disponer de servicios específicos para niños y niñas.

**Centro de crisis para las víctimas de violación:** organización local que ofrece servicios tales como líneas de asistencia telefónica, defensa de derechos o apoyo y acompañamiento psicológico a las mujeres que han sufrido violencia sexual recientemente y/o en el pasado, tanto adultas como niñas.

**Centro de atención a las víctimas de agresión sexual:** centro ubicado en un hospital que ofrece, en caso de agresiones recientes, exámenes forenses, servicios médicos e intervención de urgencia para crisis. Muchos de estos centros ofrecen también servicios de defensa de derechos y acompañamiento psicológico de corta duración.

**Proyecto de intervención:** proyecto coordinado (actualmente especializado en la violencia doméstica) que tiene como objetivo establecer un modelo unitario y con participación de múltiples entidades mediante la elaboración de políticas y protocolos y, en algunas ocasiones, realizando estudios de casos. Este tipo de proyecto adopta un planteamiento proactivo.

**Atención de proximidad a los grupos desfavorecidos:** medidas proactivas destinadas a lograr que las mujeres accedan al amparo. Suelen dirigirse a grupos «invisibles» o «difíciles de alcanzar». Por ejemplo, para atender a las reclusas es necesario ir a los centros penitenciarios, del mismo modo que para atender a las mujeres con sordera es preciso adaptar la tecnología telefónica, contratar personal que conozca el lenguaje de signos y/o intérpretes y colaborar con los grupos de personas con sordera.

**Defensa de derechos:** defender la causa de una persona significa actuar a favor de sus intereses para que obtenga aquello a lo que tiene dere-

cho. Es una labor cuyo objetivo es que las mujeres conozcan y puedan ejercer sus derechos, en particular sus derechos fundamentales.

**Acompañamiento psicológico:** labor individual o en grupo que analiza el sentido de la violencia y las consecuencias que tiene para las personas. Su objetivo es reparar algunos de los daños poniéndolos de manifiesto y ofreciendo otras maneras de ser y de comprender.

**Programas dirigidos a los agresores:** (en el presente estudio sólo se hace referencia a los relacionados con la violencia doméstica) programas que obligan a los agresores a analizar sus actos y a asumir su responsabilidad por los mismos y a preguntarse cómo podrían haber actuado de otra manera, con el fin de prevenir nuevos actos de violencia en sus relaciones actuales o futuras.

**Autoridades encargadas de hacer cumplir la ley:** incluye a la Policía, la Fiscalía y las autoridades judiciales que tienen la responsabilidad social y legal de investigar en caso de delito, perseguir a los agresores y proteger a las víctimas para que no vuelvan a sufrir agresiones.

**Personal:** siempre que el término aparezca en el presente estudio, se entenderá que incluye también a los/las voluntarios/as debidamente formados/as.

**Alojamiento familiar:** lugar que puede acoger a una mujer y a sus hijos/as (según el número medio de hijos/as por familia en el Estado miembro). Habrá de estar provisto, por tanto, de más de una cama.

## CUADROS DE RESPUESTAS OBTENIDAS EN LAS ENTREVISTAS Y LA CONSULTA

*Leyenda:*

EN = enlace nacional.

ONG = organización no gubernamental.

### **Fase 1: Entrevistas / cuestionarios**

Las personas encuestadas procedían de 35 de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa.

**Cuadro 24**

*Forma de recogida de datos por tipos de encuestado/a*

	Enlaces nacionales	ONG	Otros	Total
<b>Entrevistas</b>	12	15	0	27
<b>Cuestionarios</b>	15	8	2	25
<b>Total</b>	27	23	2	52

**Cuadro 25**

*Encuestados/as por Estado miembro*

Países que respondieron	Número	Enlace local / ONG
<b>Albania</b>	2	1 EN – 1 ONG
<b>Andorra</b>	1	1 – respuesta inminente
<b>Austria</b>	3	1 EN – 2 ONG
<b>Bélgica</b>	1	1 EN
<b>Bosnia-Herzegovina</b>	3	2 EN – 1 ONG
<b>Bulgaria</b>	2	1 EN – 1 ONG
<b>Chipre</b>	1	1 ONG – 1 persona experta
<b>República Checa</b>	1	1 ONG
<b>Dinamarca</b>	1	1 EN

*continúa*

**Cuadro 25 (continuación)**  
*Forma de recogida de datos por tipos de encuestado/a*

<b>Países que respondieron</b>	<b>Número</b>	<b>Enlace local / ONG</b>
Estonia	1	1 EN
Finlandia	2	1 EN – 1 ONG
Georgia	2	1 EN – 1 ONG
Alemania	1	1 ONG
Grecia	2	1 EN – 1 ONG
Hungría	2	1 EN – 1 ONG
Islandia	1	1 EN
Irlanda	2	1 EN – 1 ONG
Italia	1	1 ONG
Letonia	1	1 EN
Liechtenstein	1	1 EN
Lituania	1	1 EN
Luxemburgo	1	1 EN
Antigua-República Yugoslava de Macedonia	1	1 EN
Malta	1	1 EN
Moldavia	2	1 ONG - 1 Otros
Noruega	1	1 EN
Polonia	2	1 EN – 1 ONG
Portugal	2	2 ONG
Rumania	1	1 ONG
Serbia	1	1 EN
Eslovaquia	2	1 EN – 1 ONG
Eslovenia	2	1 EN – 1 ONG
Suecia	2	2 ONG
Suiza	1	1 EN
Ucrania	1	1 ONG
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	

## **Fase 2: Proceso de consulta**

Un total de 91 personas realizaron la encuesta electrónica.

**Cuadro 26**  
*Tipo de encuestado/a en la consulta*

<b>Tipo de encuestado/a</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
ONG que trabajan en el campo de la violencia contra las mujeres	25	27
Enlace nacional	23	25
Funcionario/a o empleado/a público	19	21
Grupo o red de ONG que trabajan en el campo de la violencia contra las mujeres	10	11
Universidad	4	4
Otros	1	1
Desconocido	10	11
Total	91	100





Austin, J. & Dankwort J. (1998), *A Review of Standards for Batterer Intervention Programs*, [http://new.vawnet.org/category/Main\\_Doc.php?docid=393](http://new.vawnet.org/category/Main_Doc.php?docid=393)

Bevacqua, M. (2000), *Rape on the Public Agenda: Feminism and the Politics of Sexual Assault*, Northeastern University Press

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, A/CONF.177/20, 1995

*Combating Violence Against Women: Stocktaking study on the measures and actions taken in Council of Europe member States* Consejo de Europa 2006.

Cook, D., Burton, M., Robinson, A. & Vallely, C. (2004), *Evaluation of specialist domestic violence fast track system*, Crown Prosecution Service, <http://www.cps.gov.uk/Publications/docs/specialistdvcourts.pdf>

Coordinated Action against Domestic Abuse (CAADA) (2007), *Achieving Safety: Evidence and Action*, Somerset

Consejo de Europa, Grupo de Especialistas para Combatir la Violencia contra las Mujeres (EG-S-VL, por sus siglas en inglés) (1997), *Informe final de las actividades del EG-S-VL, incluido un Plan de acción para combatir la violencia contra las mujeres*, Estrasburgo.

Recomendación 1582 (2002) de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa sobre la violencia doméstica contra las mujeres.

Recomendación Rec (2002)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia, adoptada el 30 de abril de 2002, y su exposición de motivos.

Resolución 1327 (2003) sobre los pretendidos «crímenes de honor».

*Campaña del Consejo de Europa para combatir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica*, Programa de la campaña, EG-TFV (2006) 8 rev. 5.

Recomendación Rec (2007)14 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en Europa, 10 de octubre de 2007.

Cox, E. & Priest, T. (2005), *Women in Immigration Detention: More Questions than answers*, University of Surrey, Sydney.

Coy, M., Kelly, L. & Foord, J. (2007), *Map of Gaps: The Postcode Lottery of Violence Against Women Support Services*, End Violence Against Women, Londres, [http://www.endviolenceagainst-women.org.uk/data/files/map\\_of\\_gaps.pdf](http://www.endviolenceagainst-women.org.uk/data/files/map_of_gaps.pdf)

Department of Health Children and Mental Health Division and Home Office Violent Crime Unit (2005), *National Service Guidelines for Developing Sexual Assault Referral Centres (SARCS)*, <http://www.crimereduction.gov.uk/sexual/sexual22.htm>

Dobash, R.E. & Dobash R.P. (1992), *Women, Violence and Social Change*, Londres, Routledge

Ertürk, Y. (2006): *La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, E/CN.4/2006/61

Resolución del Parlamento Europeo sobre las agresiones a la mujer (1986), Doc. A2-44/86, DOCE serie C. 176.

Conferencia de la UE sobre *Medidas destinadas a combatir la violencia (doméstica) con contra las mujeres*, Colonia (1999), Recomendación de los foros de expertos/as.

Presidencia austriaca del Consejo de la Unión Europea, Conferencia de expertos/as (1998) – *Police combatting violence against women* [La Policía en la lucha contra la violencia que sufren las mujeres], Baden.

Unión Europea, Reunión de personas expertas europeas en materia de violencia contra las mujeres, Recomendaciones (1999), Jyväskylä, Finlandia.

Decisión marco del Consejo de la UE relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, Diario Oficial n° L 082.

Hageman-White, C (2001), «European research into the prevalence of violence against women», *Violence Against Women*, 7:7, 732-759.

Hanmer, J., Gloor, D. & Meier, H.(2006), *Evaluating agencies and goodpractice on domestic violence, rape and sexual assault* (CAHRV – Coordination of Action on Human Rights Violations), [http://www.cahrvi.uniosnabrueck.de/reddot/D\\_16\\_Agencies\\_and\\_evaluation\\_of\\_good\\_practice\\_pub.pdf](http://www.cahrvi.uniosnabrueck.de/reddot/D_16_Agencies_and_evaluation_of_good_practice_pub.pdf)

Home Office (2007), *National Domestic Violence Delivery Plan – Annual Progress Report 2006/07*, Londres, <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/domesticviolence/domesticviolence066.htm>

Home Office (sin fecha), *Domestic violence: break the chain – multi-agency guidance for addressing domestic violence* <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/dv08d.htm>

Idaho Council of Domestic Violence and Victim Assistance ICDVSA (sin fecha), *Sexual Assault Program Standards*: <http://www2.state.id.us/crimevictim/grantee/standards/ICDVSAStds.doc>

Jaspard, M., Brown, E., Condon, S., Fougeyrollas-Schwebel, D., Houel, A., Lhomond, B., Maillochon, F., Saurel-Cubizolles, M. and Schiltz, M. (2003), *Les violences envers les femmes en France: une enquête nationale*. [*Violencia contra las mujeres en Francia: una encuesta nacional*]. París: La Documentation française (en francés).

Kelly, L. (2008), *Specialisation, Integration and Innovation: Review of Health Service Models for the Provision of Care to Persons who have Suffered Sexual Violence: Final Report*, Organización Mundial de la Salud.

Kelly, L. (2005), «Inside outsiders: Main-streaming violence against women into human rights discourse and practice», *International Feminist Journal of Politics*, 7 (4).

Kelly, L. & Humphreys, C. (2001), «Supporting women and children in their communities: outreach and advocacy approaches to domestic violence», en Taylor-Brown, J. (Ed.), *What works in reducing domestic violence: a comprehensive guide for professionals*, Londres, Whiting & Birch.

Kelly, L. (1999), *Domestic violence matters: an evaluation of a development project*, Home Office Research Study 193, Londres, Home Office.

Kelly, L. (1996). «When woman protection is the best kind of child protection: children, domestic violence and child abuse», *Administration* 44 (2): 118-135.

Krisesenter (2006), *Minimum requirements for the member shelters' content and assistance facilities*, Noruega.

Logar, R. (2006), *Bridging gaps - from good intention to good cooperation*, WAVE-Network (Women against Violence Europe), Viena, [http://www.wave-network.org/cmsimages/doku/homepage\\_bg\\_manual\\_fromgoodinterventionstogoodcooperation3.pdf](http://www.wave-network.org/cmsimages/doku/homepage_bg_manual_fromgoodinterventionstogoodcooperation3.pdf)

Logar, R. (2005), The Austrian model of intervention in domestic violence cases, Expert Paper for UN DAW, *Violence against women: good practices in combating and eliminating violence against women* 17-20 Mayo de 2005, Viena.

Lokk (organización nacional danesa de centros de acogida para mujeres maltratadas y sus hijos/as), *Code of ethics for shelters*.

Lovett, J., Regan L., & Kelly, L. (2004), *Sexual assault referral centres: developing good practice and maximizing potentials*, Home Office Research Study 285, Londres.

Ayuntamiento de Londres (2005), *The Second London Domestic Violence Strategy*, Greater London Authority.

Merry, S. (2006), *Human rights & gender violence: translating international law into local justice*, University of Chicago Press, Chicago.

Minnesota Office of Justice Programs:

- *Minimum Programmatic Standards for Sexual Assault Program*, <http://www.ojp.state.mn.us/grants/ProgrammaticStandards/SexualAssaultStandards.pdf>
- *Battered Women Community Advocacy Program (Cap)*, <http://www.ojp.state.mn.us/grants/ProgrammaticStandards/BWCAPStandards.pdf>

- *Battered Women Criminal Justice Intervention (Cji) Program*, <http://www.ojp.state.mn.us/grants/ProgrammaticStandards/BWCJIStandards.pdf>
- *Battered Women's Shelter Program*, <http://www.ojp.state.mn.us/grants/ProgrammaticStandards/BWShelterStandards.pdf>
- *Battered Women Safe Housing Programs*, <http://www.ojp.state.mn.us/grants/ProgrammaticStandards/SafeHousingStandards.pdf>
- *Combination Battered Women and Sexual Assault Program*, <http://www.ojp.state.mn.us/grants/ProgrammaticStandards/VAWABW-SASStandards.pdf>

Missouri Coalition Against Domestic and Sexual Violence (2006), *Service standards for domestic violence programs*.

National Association of Services Against Sexual Violence Project Team (NASASV) (1998), *National Standards of Practice Manual for Services Against Sexual Violence*, CASA House, Melbourne.

New York State Codes Rules and Regulations, Department of Social Services. Title 10 (Health) NYCRR SubPart 69-5; Approval of rape crisis programs for the purpose of rape crisis counselor certification, Appendix N.

New Jersey Office of the Attorney General (1998), *Standards for Providing Services to Survivors of Sexual Assault* <http://www.state.nj.us/oag/dcj/stand.htm>

NDCAWS/CASAND (2005), *North Dakota sexual assault medical standards of care*.

Ohio Domestic Violence Network (ODVN) (2003), *Promising practices: program standards for domestic violence programs*.

Regan, L. & Kelly, L. (2003), *Rape: still a forgotten issue*. Briefing document for strengthening the linkages – Consolidating the European Network Project, London Metropolitan University, <http://www.rcne.com/downloads/RepsPubs/Attritn.pdf>

Respect (2004), *Statement of principles and minimum standards of practice for domestic violence perpetrator programmes and associated women's services*, Londres.

*Los matrimonios forzosos en los Estados miembros del Consejo de Europa, Legislación comparada y acciones políticas*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2005.

Schechter, S. (1982), *Women and male violence: the visions and struggles of the battered women's movement Boston*, South End Press.

Schröttle, M. and Müller, U. (2004), *Le-benssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine Re-präsentativbefragung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland*. Ministerio Federal de Asuntos familiares, mayores, mujeres y juventud. (en alemán) Versión completa y versión resumida en inglés disponibles en línea en: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Studie-Gewalt-gegen-Frauen,property=pdf.pdf>; <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/langfassung-studie-frauen,property=pdf.pdf>

Schuler, S.R., Bates, L.M. & Islam, F. (2008), «Women's rights, domestic violence, and recourse seeking in rural Bangladesh», *Violence Against Women*, 14 (3) 326-345.

Seith, C. (2005), «(Un)Organised Responses to Domestic Violence: Challenges and Changes in Switzerland», en W. Smeenk and M. Malsch. (Eds.), *Family violence and police response: learning from research policy and practice in European countries*, Cornwall, Ashgate, 165-189.

Seith, C. & Kelly, L. (2003), *Achievements against the grain: self-defence training for women and girls in Europe*, Londres, CWASU London Metropolitan University [http://www.cwasu.org/page\\_display.asp?pageid=STATS&pagekey=15&item-key=17](http://www.cwasu.org/page_display.asp?pageid=STATS&pagekey=15&item-key=17)

Sen, P. (1998), *Searching for routes to safety: a report on the needs of ethnic minority women dealing with domestic violence*, London, Camden Equalities Unit.

SERRICC (South Essex Rape and Incest Crisis Centre) (2007), *Draft National Sexual Violence Service Standards*.

South Carolina Coalition Against Domestic Violence and Sexual Assault (undated), *Service standards and outcomes for sexual assault centres*, <http://www.sccadvasa.org/articles/112.pdf>

South African Government (2001), *Minimum standards on shelters for abused women*, <http://www.info.gov.za/otherdocs/2001/shelter.pdf>

Ullman, S.E. & Townsend, S.M. (2007), «Barriers to working with sexual assault survivors: a qualitative study of rape crisis center workers», *Violence Against Women*, 13, 412.

Secretario General de Naciones Unidas (2006), *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer A/61/122/Add.1*, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/419/74/PDF/N0641974.pdf?OpenElement>

The Victorian Centres Against Sexual Assault Forum Inc. (2000), *Standards of practice for Victorian Centres Against Sexual Assault*.

WAVE (Women against Violence Europe) (2005), *More than a roof over your head. A survey of quality standards in European women's refuges*, Vienna, <http://www.wave-network.org/start.asp?b=6&sub=14>

WAVE (Women against Violence Europe) (2004), *Away from violence. European guidelines for setting up and running a women's refuge*, Vienna, <http://www.wave-network.org/start.asp?b=6&sub=14>

OMS/ACNUR (2004), *Clinical management of rape survivors: Developing protocols for use with refugees and internally displaced persons* [Tratamiento clínico de quienes sobreviven a una violación: desarrollo de protocolos para su aplicación a las personas refugiadas y desplazadas en el interior de su propio país], edición revisada.

OMS (2003), *Guidelines for medico-legal care for victims of sexual violence* [Directrices para la atención médico-legal a las víctimas de violencia sexual], Ginebra.

Wilcox, P. (2000), «"Me mother's back and me nan's, you know, support!" Women who left domestic violence in England and issues of informal support», *Women's Studies International Forum*, 23 (1): 35-47.

Women's Aid Federation England (2007), *Draft national service standards for domestic and sexual violence*.





**RECOGIDA DE DATOS  
ADMINISTRATIVOS  
SOBRE VIOLENCIA DOMÉSTICA  
EN LOS ESTADOS MIEMBROS  
DEL CONSEJO DE EUROPA**

**ELINA RUUSKANEN Y KAUKO AROMAA**

**Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos**  
Consejo de Europa  
*Estrasburgo 2008*

Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la  
Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas (HEUNI)  
División de Igualdad de Género y Tráfico de Seres Humanos-  
Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos  
Consejo de Europa  
F-67075 Strasbourg Cedex  
[www.coe.int/equality](http://www.coe.int/equality)  
© Consejo de Europa, 2008  
Impreso en el Consejo de Europa

# ÍNDICE

<b>1ª PARTE. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>407</b>
1.1. Contexto y alcance del estudio .....	408
1.2. Puesta en práctica del estudio .....	414
<b>2ª PARTE. MEDIDAS EXISTENTES PARA RECOGER DATOS SOBRE           VIOLENCIA DOMÉSTICA EN LOS ESTADOS MIEMBROS.</b>	<b>419</b>
2.1. Policía .....	421
2.2. Llamadas de urgencia.....	423
2.3. Fiscalía.....	424
2.4. Tribunales de Primera Instancia.....	426
2.5. Investigadores/as de las causas de las muertes .....	426
2.6. Órdenes de alejamiento .....	428
2.7. Instituciones y servicios sanitarios públicos.....	429
2.8. Instituciones y servicios sanitarios privados .....	430
2.9. Servicios sociales e instituciones de asistencia social.....	431
2.10. La cuestión de las definiciones .....	434
2.11. Relación entre la víctima y la persona agresora .....	437
2.12. Tipos de violencia.....	438
2.13. Seguimiento de los casos en el sistema judicial penal .....	438
<b>3ª PARTE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>445</b>
3.1. Resultados .....	445
3.2. Recomendaciones .....	448
3.3. Modelo de planteamiento para la recogida de datos adminis- trativos .....	454

<b>4ª PARTE. APÉNDICES.....</b>	<b>459</b>
Apéndice 1. Respuestas a la sección 1 del cuestionario: Policía .	460
Apéndice 2. Respuestas a la sección 2 del cuestionario: llamadas de urgencia .....	461
Apéndice 3. Respuestas a la sección 3 del cuestionario: Fiscalía.....	463
Apéndice 4. Respuestas a la sección 4 del cuestionario: tribunales de Primera Instancia .....	464
Apéndice 5. Respuestas a la sección 6 del cuestionario: personal investigador de causas de las muertes.....	467
Apéndice 6. Respuestas a la sección 7 del cuestionario: órdenes de alejamiento .....	468
Apéndice 7. Respuestas a la sección 8 del cuestionario: instituciones y servicios sanitarios públicos, hospitales públicos .....	470
Apéndice 8. Respuestas a la sección 8 del cuestionario: instituciones y servicios sanitarios públicos, centros sanitarios públicos .....	471
Apéndice 9. Respuestas a la sección 8 del cuestionario: instituciones y servicios sanitarios públicos, clínicas de maternidad públicas .....	472
Apéndice 10. Respuestas a la sección 8 del cuestionario: instituciones y servicios sanitarios públicos, servicios públicos de urgencias .....	473
Apéndice 11. Respuestas a la sección 9 del cuestionario: instituciones y servicios sanitarios privados, hospitales privados .....	474
Apéndice 12. Respuestas a la sección 9 del cuestionario: instituciones y servicios sanitarios privados, centros sanitarios privados.....	475
Apéndice 13. Respuestas a la sección 9 del cuestionario: instituciones y servicios sanitarios privados, médicos y médicas de cabecera .....	476

Apéndice 14. Respuestas a la sección 10 del cuestionario: servicios sociales e instituciones de asistencia social, centros de acogida.....	477
Apéndice 15. Respuestas a la sección 10 del cuestionario: servicios sociales e instituciones de asistencia social, líneas telefónicas de ayuda .....	480
Apéndice 16. Respuestas a la sección 10 del cuestionario: servicios sociales e instituciones de asistencia social, otros proveedores de servicios .....	483
Apéndice 17. Prácticas nacionales como ejemplos de la recogida actual de datos administrativos sobre la violencia doméstica contra mujeres .....	486
Finlandia .....	486
Francia.....	523
República Checa.....	526
España .....	529
Suecia.....	538
Suiza.....	547
Alemania.....	551
<b>5ª PARTE. REFERENCIAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN .....</b>	<b>553</b>



# 1<sup>a</sup> PARTE INTRODUCCIÓN

La violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos cuya misma naturaleza priva a las mujeres de su capacidad para disfrutar de las libertades fundamentales. Con frecuencia deja a las mujeres en situación de vulnerabilidad frente a abusos adicionales y supone un importante obstáculo para superar la desigualdad entre mujeres y hombres en la sociedad. La violencia en la familia o unidad doméstica se produce en todos los Estados miembros del Consejo de Europa a pesar de los progresos en cuanto a legislación, políticas y prácticas.

Los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de toda su ciudadanía. Por tanto, deben garantizar que han tomado todas las medidas razonables para evitar, investigar y castigar todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia en la familia y la unidad doméstica. La violencia contra las mujeres es un problema complejo —sobre todo cuando se produce en el hogar— que puede agravarse con la respuesta de las autoridades a las que las mujeres piden ayuda.

Durante la tercera cumbre del Consejo de Europa celebrada en mayo de 2005, los jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa reafirmaron su compromiso con la erradicación de la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica. Con la adopción de un Plan de Acción que prevé el lanzamiento de una *Campaña para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica* y el establecimiento de un Grupo de Acción sobre el mismo tema, definieron las actividades futuras del Consejo de Europa en este campo.

El Grupo de Trabajo para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica, compuesto por un grupo de ocho expertos/as internacionales en el campo de la prevención de la violencia contra las mujeres y la lucha contra esta, elaboró el programa de la campaña. El presente documento sirve como guía para la realización de la campaña y fue aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa.<sup>349</sup> Contiene una defini-

---

<sup>349</sup> *Blueprint of the Council of Europe Campaign to Combat Violence against Women, including Domestic Violence*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2006, EG-TFV(2006)8rev5.



ción de la violencia contra las mujeres, así como intenciones, objetivos, mensajes y actividades para la implantación de la Campaña.

El Grupo de Acción escogió cuatro objetivos básicos en los que se insta a los Estados miembros a que hagan progresos durante la Campaña. Estos objetivos son:

- medidas políticas y legislativas;
- apoyo y protección para las víctimas;
- recogida de datos;
- sensibilización.

El presente estudio se centra en la recogida de datos, el tercero de los objetivos básicos escogidos por el Grupo de Acción para la *Campaña para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*. En este contexto, se insta a los Estados miembros a:

- Garantizar la recogida sistemática de datos estadísticos divididos por sexo, tipo de violencia y relación de la persona agresora con la víctima en todos los campos. Esta recogida deberían realizarla las oficinas nacionales de estadística u otros organismos (p. ej. observatorios nacionales sobre violencia doméstica).
- Desarrollar y emplear una metodología que permita la comparación y el análisis basado en el sexo con otros Estados miembros del Consejo de Europa.
- Recopilar y difundir buenas prácticas para la prevención de la violencia que se produce en la familia o unidad doméstica, la protección de sus víctimas y el procesamiento de las personas agresoras a escala nacional, regional y local.

## **1.1. Contexto y alcance del estudio**

Los datos sobre violencia doméstica contra las mujeres pueden recogerse de muchas formas. En su informe de actividades final, el Grupo de Trabajo para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica presenta cuatro tipos de datos que pueden generarse y recogerse para estudiar y combatir la violencia contra las mujeres: datos basados en encuestas, datos de agencias nacionales de estadística,

datos administrativos y datos cualitativos.<sup>350</sup> Este estudio se centra en los datos administrativos.

Mientras que muchos Estados miembros del Consejo de Europa se han embarcado en los últimos años en el importante proceso de recoger datos demográficos sobre la prevalencia de mujeres víctimas de violencia, casi nunca se recopilan datos administrativos basados en los servicios, a pesar de las ventajas de la tecnología de la información. Los organismos públicos, como la Judicatura, la Policía, los servicios sociales, así como el sector de la Sanidad pública (y privada) disponen de abundante información sobre la forma en que las víctimas de la violencia doméstica utilizan dichos servicios y sobre cómo ellos, a su vez, les ayudan en su difícil búsqueda de justicia, asistencia médica, orientación, alojamiento o apoyo de otro tipo. No obstante, estos organismos carecen con frecuencia de sistemas de datos implantados que vayan más allá de las necesidades de registro internas del organismo. Otro problema es que casi nunca se registra la información ni se emplea para analizar la eficacia de las políticas implantadas para apoyar a las víctimas de la violencia doméstica, ni para cualquier otro tipo de evaluación, conclusión o investigación. Como consecuencia, la violencia contra las mujeres sigue siendo invisible en el sistema de la administración pública porque es difícil seguirle la pista a los casos incluso dentro del sistema judicial penal. Del mismo modo, resulta difícil evaluar si se han producido mejoras en las denuncias y el procesamiento.

La ventaja de los datos administrativos es que los organismos los recopilan de todas formas, como se indica más arriba. No obstante, la desventaja de estos datos es que nunca pueden ser representativos, puesto que una gran cantidad de mujeres no llega a denunciar la violencia ante los organismos oficiales: ninguna extrapolación de datos administrativos podrá aportar información sobre el alcance de la violencia oculta contra las mujeres (Walby, 2005).

También se han tratado los problemas, retos y posibilidades de la recogida de datos sobre la violencia contra las mujeres en seminarios y congresos organizados por el Consejo de Europa durante la *Campaña para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica (2006-2008)*. Se celebró un seminario regional sobre *Recogida de datos*

---

<sup>350</sup> Final Activity Report of the Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence, Estrasburgo, 2008, EG-TFV(2008)6.

*como condición sine qua non para la existencia de políticas eficaces para luchar contra la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica en Portugal en julio de 2007. Renée Römken, de la Universidad de Tilburg (Países Bajos), pronunció un discurso de presentación sobre la recogida de datos en la *Conference of National Focal Points and Contact Parliamentarians* (conferencia de representantes nacionales y parlamentarios de contacto) que se celebró en Estrasburgo en junio de 2007. El discurso también hizo referencia a los sistemas de datos de usuarias/os de ámbito institucional.*

Römken (2007) observó que los datos administrativos se emplean normalmente con fines de evaluación y control interno. Si los datos orientados a los usuarios/as se utilizan con fines externos, es importante recordar que este tipo de sistema de registro proviene de una muestra no representativa y que los datos no pueden generalizarse fácilmente a una población mayor. Römken también señaló que la utilidad y la relevancia de las bases de datos de ámbito institucional dependen sobre todo de la calidad del registro.

Según Römken (2007), los registros de usuarios/as de ámbito institucional pueden utilizarse para responder a distintos tipos de preguntas. En primer lugar, los datos pueden emplearse al tratar cuestiones de capacidad: ¿cuántas mujeres utilizan los organismos y sus servicios? Römken subraya que los datos de capacidad no son datos de frecuencia. La información recopilada por los servicios no puede utilizarse para medir la frecuencia de la violencia, ya que en la mayor parte de las sociedades muy pocas mujeres maltratadas lo denuncian a la Policía o a otros servicios, y las que lo hacen suelen ser las que han sufrido lesiones más graves y están más marginadas (Informe de la reunión del grupo de expertos, 2005). En segundo lugar, los registros de usuarias/os de ámbito institucional pueden emplearse al evaluar la adecuación de las disposiciones existentes: ¿qué tipo de ayuda necesitan las víctimas y qué tipo de ayuda pueden ofrecer los organismos? También puede controlarse con este tipo de datos la eficacia de los organismos utilizados por las mujeres (Informe de la reunión del grupo de expertos, 2005). En tercer lugar, los datos administrativos pueden resultar útiles cuando se evalúa y mejora la calidad de los servicios (Römken, 2007; Walby, 2005). Además de proporcionar información necesaria para mejorar los servicios, los datos sobre el empleo de los servicios proporcionan una base para el cálculo del coste administrativo de la violencia contra las mujeres (Walby, 2005).

Los datos de usuarios/as de ámbito institucional son importantes con fines de evaluación y control nacional y local, según Römken (2007). Seguir

el rastro de la disponibilidad de los servicios para mujeres maltratadas también puede utilizarse al evaluar la respuesta de una sociedad al problema (Informe de la reunión del grupo de expertos, 2005). No obstante, la investigación en muchos Estados miembros del Consejo de Europa muestra que todavía faltan registros sistemáticos o simplemente estructurados de usuarias/os y que las definiciones de la violencia doméstica varían. La recogida de datos no es la responsabilidad principal de los organismos proveedores de servicios y, por tanto, la calidad de los datos que recopilan puede ser escasa y desigual (Informe de la reunión del grupo de expertos, 2005). Por ejemplo, el doble cómputo es un problema habitual: las mujeres que solicitan varias veces los servicios del mismo organismo o de más de un organismo son contabilizadas más de una vez.

Römkens (2007) señala que hacen falta encuestas y estudios representativos además de los datos recogidos por los diferentes organismos. En los casos en los que los datos administrativos puedan proporcionar una visión exhaustiva del problema, un estudio nacional podrá proporcionar elementos más generales y orientados sociológicamente para comprender la frecuencia, la naturaleza, los determinantes y las consecuencias de la violencia doméstica. En otras palabras, los estudios y datos de usuarios/as basados en organismos sirven para fines diferentes y responden a cuestiones diferentes.

La supervisión de la implantación de la *Recomendación Rec (2002) 5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia*<sup>351</sup> muestra que la recogida de datos estadísticos sobre violencia doméstica tan sólo está empezando en unos pocos países y sigue siendo muy poco fiable.<sup>352</sup> Únicamente el Reino Unido ha introducido procedimientos estadísticos para marcar los casos de violencia doméstica de forma sistemática y para seguirles la pista por el sistema judicial penal. El Observatorio español ha comenzado a realizar dicho seguimiento, pero el trabajo está todavía en la fase inicial.

---

<sup>351</sup> *Recomendación Rec (2002) 5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de la mujer contra la violencia*, adoptada por el Comité de Ministros el 30 de abril de 2002, en adelante, *Recomendación Rec (2002) 5*.

<sup>352</sup> Véase *Protecting women against violence: Analytical study on the effective implementation of Recommendation Rec (2002) 5 on the protection of women against violence in Council of Europe member states*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2007, CDEG (2007)3.

23 Estados miembros mantienen estadísticas policiales tanto del sexo de la víctima y de la persona agresora, como de la relación entre ambos. No obstante, casi nunca se combinan estos datos de forma que pueda identificarse la violencia de hombres contra mujeres en una relación estrecha. Otro problema es que muchas leyes contra la violencia doméstica incluyen una amplia variedad de relaciones, de tal forma que no es posible distinguir el maltrato por parte de la pareja del maltrato infantil en los datos basados en dichas leyes. Por tanto, los organismos legales además de la Policía deberían tener formación para identificar y reconocer la violencia contra las mujeres y llevar un registro de los casos a los que se enfrentan. Esto concierne, por ejemplo, al personal médico, los servicios sociales y las autoridades de vivienda. También muchos investigadores fuera de Europa han demandado una amplia recogida de datos sobre la violencia contra las mujeres. Un ejemplo es el taller *Building Data Systems for Monitoring and Responding to Violence against Women* (creación de sistemas de datos para controlar la violencia contra las mujeres y responder a ella) que se celebró en Estados Unidos en 1998. El taller llegó a la conclusión de que pueden organizarse los datos en cuatro categorías principales: estudios representativos a escala nacional, datos sanitarios locales, datos de Justicia penal local y datos representativos a escala no nacional de proveedores de servicios (U.S. Department of Health and Human Services, 2000). El taller recomendó que se evaluase todo el potencial de los conjuntos de datos existentes, algo que no se ha producido todavía en los Estados miembros del Consejo de Europa.

El presente estudio pretende evaluar los esfuerzos actuales por recoger datos administrativos sobre violencia doméstica por parte de los Estados miembros del Consejo de Europa, identificar los obstáculos prácticos y legales para ampliar la recogida de datos y hacer recomendaciones a todos los Estados miembros sobre la forma de establecer un sistema modelo para la recogida de dichos datos. Examina la recogida de información en sistemas de datos administrativos relacionados con la violencia doméstica contra las mujeres en los Estados miembros del Consejo de Europa, lo que incluye la violencia contra las mujeres que se produce en la familia o unidad doméstica, incluidas, entre otras, las agresiones físicas y psíquicas, el maltrato psíquico y psicológico, los abusos sexuales y la violación entre cónyuges, parejas habituales u ocasionales y convivientes. No se incluyen en el ámbito del estudio otras formas de violencia contra las mujeres incluidas en la definición de violencia que contiene la *Recomendación Rec (2002) 5*, como el incesto, los delitos cometidos en nombre del honor, la mutilación sexual y genital femenina y otras prácticas tradicionales dañinas para las mujeres, como los matrimonios forzados. Del mismo modo, el estudio no incluirá la trata de mujeres.

Además de evaluar qué datos administrativos se están registrando en los Estados miembros del Consejo de Europa, el presente estudio incluye directrices para la recogida de datos administrativos para los siguientes organismos e instituciones gubernamentales, entre otros: la Policía, la Judicatura, la Fiscalía, las instituciones sanitarias públicas (hospitales públicos, centros de salud y otras instituciones, servicios de urgencias y ordinarios), servicios sociales e instituciones de asistencia social (teléfonos de ayuda, centros de acogida, servicios de orientación, servicios de empleo y alojamiento). El estudio se complementará con recomendaciones para la recogida de datos administrativos de los siguientes organismos e instituciones privadas, entre otros: centros de acogida, servicios de orientación u otros servicios de apoyo como teléfonos de ayuda y servicios sanitarios privados.

Como conclusión, los objetivos del estudio son:

- evaluar el tipo de datos administrativos que los Estados miembros del Consejo de Europa están recopilando actualmente sobre la violencia doméstica contra las mujeres;
- diseñar un modelo de planteamiento que contenga recomendaciones sobre la recogida de datos administrativos más allá de las prácticas actuales;
- emitir directrices sobre:
- qué niveles de autoridad estatal y en qué instituciones públicas o privadas se recogerá qué tipo de datos,
- la forma de establecer un sistema de datos administrativos en instituciones que todavía no recopilan los datos recomendados.

En el Programa de la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, el Grupo de Acción recomienda que la recogida de datos se divida por sexo, tipo de violencia y relación de la persona agresora con la víctima. Como consecuencia, el alcance del presente estudio se limita a averiguar cómo están registrando actualmente estas cuestiones y la edad de la víctima y de la persona agresora los distintos organismos e instituciones de los Estados miembros del Consejo de Europa. Muchos organismos probablemente registran y deberían registrar también otro tipo de datos administrativos, pero la información sobre estas cuestiones no es el principal objetivo del presente estudio.

## 1.2. Puesta en práctica del estudio

El estudio lo llevó a cabo el Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas (HEUNI). El equipo de investigación del HEUNI está compuesto por el director Kauko Aromaa y la investigadora Elina Ruuskanen.

El estudio se puso en práctica en varias fases. Se comenzó delineando la situación de la recogida de datos administrativos sobre la violencia doméstica contra las mujeres en Finlandia. Basándose en la información recopilada de distintas fuentes en Finlandia, se elaboró un cuestionario sobre fuentes de datos administrativos para todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Se realizaron visitas de estudio a algunos Estados miembros del Consejo de Europa para obtener información más detallada sobre el registro de datos administrativos en esos países. Los países visitados fueron España, la República Checa, Francia, Italia, los Países Bajos, Eslovaquia, Suiza y Suecia.

Antes de la visita a España, en la que el Sr. Aromaa y la Sra. Ruuskanen visitaron el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, el Sr. Aromaa ya había visitado la Oficina Federal de Igualdad entre los Sexos de Suiza en octubre de 2007. El Sr. Aromaa viajó a la República Checa para reunirse con representantes del ministerio checo de Justicia y de la ONG BKB. Basándose en la información recopilada de distintas fuentes en Finlandia y en los datos de España, Suiza y la República Checa, se ultimó el cuestionario sobre fuentes de datos administrativos para todos los Estados miembros del Consejo de Europa previa consulta a la Secretaría del Consejo de Europa. El cuestionario está compuesto por varias secciones que incluyen preguntas sobre las autoridades y los organismos que trabajan con el problema de la violencia doméstica. Las secciones son las siguientes: Policía, llamadas de urgencia, Fiscalía, tribunales de Primera Instancia, seguimiento de los casos en el sistema judicial penal, investigadores de las causas de las muertes, órdenes de alejamiento, servicios e instituciones sanitarias públicas, servicios e instituciones sanitarias privadas, y servicios sociales e instituciones de asistencia social que incluyan centros de acogida, líneas telefónicas de ayuda y otros proveedores de servicios. Se crearon dos versiones del cuestionario: una básica y una más detallada. Todas las secciones excepto la del seguimiento de casos contienen preguntas similares sobre los tipos de datos sobre violencia doméstica contra las mujeres que registra la autoridad u organismo en cuestión. Básicamente, todas las secciones contienen las siguientes preguntas, con algunas variaciones de formulación:



- ¿Registra esta autoridad/ organismo información sobre la violencia doméstica?
- En caso afirmativo, ¿qué definición exacta de violencia doméstica se emplea?
- ¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra las mujeres en estos datos?
- ¿Es posible distinguir a la víctima en estos datos?
- En caso afirmativo, ¿cuál es la definición de víctima?
- ¿Se registra la edad de la víctima?
- ¿Se registra la edad de la persona agresora?
- ¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima en los casos de violencia doméstica contra mujeres?
  - En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
  - En caso afirmativo, ¿qué opciones figuran en la lista?
- ¿Se registra el tipo de violencia en los casos de violencia doméstica contra mujeres?
  - En caso afirmativo, ¿existe una lista de distintos tipos de violencia para escoger?
  - En caso afirmativo, ¿qué opciones figuran en la lista?
- ¿Registra esta autoridad/ organismo otra información sobre la violencia doméstica contra las mujeres?

Las preguntas relacionadas con la relación de la persona agresora con la víctima y el tipo de violencia incluían ejemplos de posibles relaciones y tipos de violencia para que a la persona encuestada le resultase más fácil comprender qué tipo de información se intentaba obtener. Los ejemplos incluían opciones como novio/novia, pareja de hecho, cónyuge, ex pareja/cónyuge, otro familiar (relación entre la víctima y la persona agresora) y violencia física, psíquica, económica, sexual, cultural; violencia menor, grave, muy grave (tipos de violencia). Ante todo, estas opciones se obtuvieron de trabajos existentes del Consejo de Europa en este campo; también se hallaron ejemplos concretos de relaciones y tipos de violencia al delinear la situación de la recogida de datos administrativos en Finlandia y España.

Los cuestionarios se enviaron a todos los representantes nacionales o funcionarios de alto nivel nombrados por los Estados miembros del Consejo



de Europa para la *Campaña para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica* del Consejo de Europa. La versión detallada del cuestionario se envió a los países que fueron destinos de visitas y, la versión básica, al resto de los Estados miembros del Consejo de Europa. Se enviaron tanto versiones en inglés como en francés del cuestionario a los representantes a mediados de noviembre de 2007.

Para garantizar las respuestas a todas las preguntas, se pidió a los representantes que enviaran el cuestionario a especialistas y expertos/as nacionales informados sobre distintos campos y aspectos de los datos sobre violencia doméstica en el país. La fecha límite para las respuestas se fijó a mediados de diciembre de 2007; no obstante, únicamente 8 de 45 países respondieron a tiempo, así que se envió un recordatorio al resto de los países y se fijó como nueva fecha límite para el envío de respuestas mediados de enero de 2008. Los siguientes países habían cumplimentado el cuestionario para esa fecha:

- Austria;
- Azerbaiyán;
- Bélgica (únicamente la parte flamenca del país);
- Bulgaria;
- Croacia;
- Chipre;
- República Checa;
- Dinamarca;
- Estonia;
- Finlandia;
- Georgia;
- Grecia;
- Hungría;
- Letonia;
- Liechtenstein;
- Lituania;
- Luxemburgo;
- Moldavia;
- Polonia;
- Portugal;
- Rumanía;
- Eslovaquia;
- Eslovenia;
- Suiza;
- Reino Unido.

Montenegro, los Países Bajos, Suecia y España enviaron sus respuestas entre febrero y marzo de 2008.

Dado que seguían faltando las respuestas de bastantes países a finales de enero y muchos de los países de la Europa occidental no habían respondido, se contactó con los representantes y otros contactos del HEUNI. Se estableció contacto con los siguientes países: Noruega, Francia, Italia, Reino Unido e Irlanda. Se recibieron respuestas del Reino Unido y otros países, mientras que otros no lograron cumplimentar el cuestionario y algunos dijeron que todavía intentarían hacerlo.

A mediados de marzo de 2008, 30 de 45 Estados miembros del Consejo de Europa habían cumplimentado el cuestionario, parcial o totalmente.<sup>353</sup> Mientras distintos especialistas en los Estados miembros del Consejo de Europa cumplimentaban el cuestionario, se organizaron más visitas a países. El Sr. Aromaa visitó la Brigada de víctimas de la gendarmería francesa, el Instituto Nacional Francés de Estudios Demográficos y el Centro Nacional de Investigación Científica de París a principios de noviembre. El Sr. Aromaa y la Sra. Ruuskanen viajaron a Estocolmo a finales de enero y visitaron el Consejo Nacional de Salud y Bienestar, el Ministerio de Integración e Igualdad entre los Sexos y el Consejo Nacional Sueco para la Prevención del Delito. Por limitaciones de tiempo y dificultades organizativas, no pudo realizarse el resto de las visitas a países (Italia, Países Bajos y Eslovaquia). Se elaboraron informes sobre Suecia, Francia, España, Suiza y la República Checa y se enviaron a los/las especialistas nacionales con los que el personal del HEUNI se había reunido para su verificación. Asimismo, se elaboró una descripción de la recogida de datos administrativos en Finlandia. El informe de este país incluye información detallada sobre la forma en que se recopilan los datos administrativos y sobre qué tipos de datos recopilan o no recopilan en Finlandia las distintas autoridades y organismos que tratan la violencia (doméstica) contra las mujeres. Además de la descripción de la recogida de datos, en el informe nacional de Finlandia se incluyen ejemplos de información registrada. Se hizo así porque resulta más fácil comprender las ventajas y las deficiencias de la forma actual de recoger los datos cuando se muestran las cifras reales.

---

<sup>353</sup> No se recibieron respuestas de Albania, Andorra, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Francia, Islandia, Irlanda, Malta, Mónaco, Noruega, San Marino, Serbia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía.

El informe nacional de Finlandia es el más detallado de todos, por una sencilla razón: dado que el HEUNI se encuentra en Finlandia y los miembros del equipo de investigación son finlandeses, la obtención de información sobre la violencia doméstica en Finlandia y los/as expertos/as nacionales relevantes resultó fácil y no se limitó al breve plazo de la visita a un país.

## **2<sup>a</sup> PARTE**

# **MEDIDAS EXISTENTES PARA RECOGER DATOS SOBRE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA EN LOS ESTADOS MIEMBROS**

Este capítulo presenta los resultados obtenidos del cuestionario enviado a todos los Estados miembros con el objeto de lograr una visión de conjunto de la recogida de datos administrativos sobre la violencia doméstica contra las mujeres. Asimismo, se presenta un panorama de la información recopilada durante las visitas a los países (véase información más detallada en el Apéndice 17). En primer lugar, es necesario debatir los problemas relacionados con la recogida de datos de muchas fuentes con un cuestionario tan extenso. En este contexto, la fiabilidad de los datos también debe considerarse.

El cuestionario elaborado para este estudio era muy extenso debido a que debía cubrir muchas autoridades e instituciones diferentes que trabajan con la violencia contra las mujeres. Es muy probable que el tamaño del cuestionario haya afectado a la disposición y la capacidad de los encuestados para cumplimentarlo. Otra característica que probablemente redujo el número de respuestas fue el hecho de que hacía falta mucha gente diferente para cumplimentar el cuestionario. El cuestionario incluye preguntas de muchos campos, por lo que era necesaria más de una persona para responder a todas las preguntas. El envío del cuestionario hizo pesado el proceso de respuesta, lo que puede explicar por qué muchos de los cuestionarios sólo se cumplimentaron en parte. Fue eso lo que ocurrió con la mayor parte de los países que respondieron: únicamente unos pocos países cumplimentaron todas las secciones del cuestionario.

Otro problema al analizar los datos recopilados en el cuestionario es que las respuestas afirmativas y negativas no siempre carecen de ambigüedad. En algunos casos resultaba imposible seguir las interpretaciones de las preguntas por parte de algunos encuestados y, como resultado, fue difícil interpretar las respuestas. Por esta razón, existen problemas con la fiabilidad de la información recopilada con el cuestionario.

¿Por qué se entendieron mal tantas preguntas y por qué muchas de las respuestas fueron ambiguas? Puede haber muchas razones. En primer lugar, el hecho de que el cuestionario únicamente estuviese disponible en inglés y

francés puede haber supuesto una barrera lingüística que resultó evidente en algunas respuestas. En segundo lugar, aunque los/as funcionarios/as de alto nivel y los/as representantes nombrados por los Estados miembros son expertos y especialistas en cuestiones de igualdad y violencia contra las mujeres, no siempre están familiarizados con las cuestiones o conceptos relacionados con la recogida de datos. Las/os representantes probablemente trabajan con cuestiones políticas o prácticas y no tanto con temas relacionados con la recogida de datos administrativos o la estadística. Ese puede haber sido uno de los motivos de la ambigüedad de las respuestas y de los malentendidos. Finalmente, las preguntas podrían haber sido inequívocas y, por tanto, es posible que parte del problema haya estado en el propio cuestionario.

La mejor información y la más fiable de este estudio se obtuvo y se recopiló durante las visitas a los países. Hablar cara a cara con personal experto en el tema resultó muy ventajoso. Esto permitió recoger la información requerida en el cuestionario de forma rápida y eficaz, con la posibilidad de plantear preguntas adicionales si algo no quedaba claro. Además, los ejemplos concretos que dieron las personas encuestadas en relación con las preguntas sobre las definiciones de violencia doméstica y del concepto de «víctima», así como las opciones de relaciones entre la víctima y la persona agresora y el tipo de violencia proporcionan información que resulta valiosa para todos los Estados miembros cuando consideran y reconsideran las definiciones que utilizan en su trabajo de prevención y lucha contra la violencia doméstica.

Los principales resultados de las respuestas a cada sección del cuestionario se describen brevemente y se comparan con la información de los perfiles de los países. Es importante tener en cuenta que parece haber cierta discrepancia entre la información extraída del cuestionario y las visitas a los países. Al estudiar el cuestionario, la situación de la recogida de datos podría parecer bastante buena y amplia, pero un análisis más detenido de los perfiles de los países muestra que en realidad la situación es más complicada y tiene más dimensiones. Un simple «sí» en el cuestionario con frecuencia resultaba ser un «sí, pero» al hablar del tema cara a cara con un experto nacional. Cara a cara, las conversaciones revelaban problemas y complejidades detrás de respuestas que parecían simples en los cuestionarios. Es algo que hay que tener en cuenta al interpretar los resultados del cuestionario.

Todas las respuestas al cuestionario están reunidas en tablas por cada autoridad y organismo que cubría el cuestionario. La idea es que las des-

cripciones siguientes, las tablas y los perfiles de los países se complementan entre sí. Las tablas y los perfiles de los países pueden encontrarse en los apéndices 1-17. En todas las tablas, el símbolo «—» significa que el encuestado respondió «No sé» a esa pregunta concreta. Al interpretar los resultados, deberían tenerse en cuenta los problemas presentados anteriormente respecto a la recogida de información con un cuestionario.

## 2.1. Policía

La información obtenida del cuestionario y de las visitas a los países indica que, en general, la Policía emplea métodos de recogida de datos bastante buenos. Casi todos los países que respondieron al cuestionario cumplieron la sección sobre la Policía.

La Policía registra datos sobre violencia doméstica en 27 países que respondieron a la sección relevante del cuestionario. Además, en 25 de esos países es posible distinguir la *violencia doméstica contra las mujeres* en los datos. En muchos países, la Policía también registra quién es la víctima, así como su edad. La relación entre la víctima y la persona agresora se registra en 23 países, mientras que la pregunta sobre el tipo de violencia era la que con más frecuencia tenía una respuesta negativa (9 países respondieron «no»). Sin embargo, si observamos la información más detallada obtenida durante las visitas a los países, resulta bastante obvio que las respuestas «sí» y «no» no necesariamente son tan poco ambiguas como podría parecer. Por ejemplo, podría resultar posible distinguir la «violencia contra las mujeres» en los datos pero no la «violencia doméstica contra las mujeres» (como ocurre en Suecia, por ejemplo).

La Policía está realizando mejoras y cambios considerables en sus sistemas y métodos de recogida de datos en dos de los países visitados (Suiza y España). La Policía suiza está introduciendo un nuevo sistema electrónico de datos normalizados que se implantará en todos los cantones. Este sistema de recogida de datos puede considerarse como un ejemplo de buenas prácticas: toda la información relevante, como el sexo y la edad de la víctima y la persona agresora, la relación entre ambas y el tipo de violencia, así como muchos otros tipos de cuestiones relacionadas con la violencia doméstica contra las mujeres se incluirán en el sistema.

El nuevo sistema español se denomina *Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género*. Este sistema lo creó el Observatorio Esta-

tal de Violencia sobre la Mujer. Una parte del sistema cubre datos de las fuerzas y cuerpos de seguridad, es decir, datos registrados por los diferentes cuerpos policiales. Según el sistema, las fuerzas y cuerpos de seguridad tienen que registrar las características sociodemográficas de la persona que sufre violencia y de la persona sospechosa, la relación entre ellas y el tipo de violencia. Además de esos datos, debe registrarse la gravedad de las lesiones y las medidas tomadas por las fuerzas y cuerpos de seguridad. El *Sistema de Indicadores* es un proyecto ambicioso y, si se implanta con éxito, constituirá un importante ejemplo de buenas prácticas.

En general, los resultados de los datos policiales sugieren que la situación es bastante buena en la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa. No obstante, debe resaltarse que, aunque la Policía registra los mismos datos en muchos países, las clasificaciones y variables empleadas son heterogéneas y, por tanto, resulta difícil la realización de comparaciones. Un buen ejemplo de esto es la forma en que la Policía clasifica la relación entre la víctima y la persona agresora en los distintos países. Esto se pone de manifiesto en los siguientes ejemplos de clasificación de relaciones de tres países diferentes:

- cualquier relación íntima actual; cualquier relación íntima pasada; padre o madre; madrastra o padrastro; padre, madre, hijo o hija de acogida; cualquier otro familiar;
- cónyuge, padre, madre, hijo/hija, hermano/hermana, pareja que convive como un matrimonio;
- cónyuge, pareja de hecho.

La Policía registra la relación entre la víctima y la persona agresora en los tres países de los que están tomados estos ejemplos; no obstante, no es posible comparar los datos registrados de acuerdo con estas clasificaciones. Los ex cónyuges y las ex parejas no se incluyen en el segundo y el tercer ejemplo, así que los datos registrados de acuerdo con estos no pueden compararse con los registrados de acuerdo con las clasificaciones del primer ejemplo. Además, el tercer ejemplo incluye únicamente cónyuges y parejas de hecho, pero no otros miembros de la familia, así que no es posible comparar con los otros dos países del ejemplo. Un requisito mínimo para que se pudiese comparar es que todas las subcategorías de relación aplicables se indicasen por separado.

Los mismos problemas de comparabilidad afectan a la forma en que la Policía clasifica los tipos de violencia, aunque, según los resultados, estos re-

sultaron menos heterogéneos que la forma de clasificar la relación entre la víctima y la persona agresora. El principal problema es que los organismos del sistema judicial penal suelen establecer las clasificaciones basándose en el código penal, y dichas clasificaciones no suelen ser muy concretas ni describen los detalles de lo sucedido.

Los problemas provocados por las distintas definiciones y clasificaciones aparecen por todo el estudio y afectan a todas las organizaciones e instituciones incluidas. Este tema se ampliará en *Definiciones de violencia doméstica*, en la sección 2.10 del presente estudio.

## 2.2. Llamadas de urgencia

Las preguntas sobre las llamadas de urgencia se entendieron mal en las respuestas de muchos países. Algunos encuestados proporcionaron la misma información en respuesta a las preguntas sobre las llamadas de urgencia y las preguntas relacionadas con las líneas telefónicas de ayuda, aunque dichas preguntas se referían a cuestiones completamente distintas. El objetivo de la sección 2 sobre *llamadas de urgencia* era obtener información sobre las llamadas realizadas a números de urgencia como el 112; las *líneas telefónicas de ayuda* de la sección 10 hacían referencia a las líneas de ayuda para víctimas de violencia doméstica que, en la mayoría de los casos, gestionan ONG. El hecho de que se produjesen malentendidos en unas cuantas respuestas indica que las instrucciones sobre la forma de responder a las preguntas que incluía dicha sección del cuestionario no estaban suficientemente detalladas.

Las respuestas referentes a las líneas de ayuda gestionadas por ONG y el tercer sector se tratarán en el apartado de *líneas telefónicas de ayuda*, mientras que las que se refieren a los números de urgencia se tratarán aquí. También debe tenerse en cuenta que en el Apéndice 2 (respuestas sobre llamadas de urgencia), las cifras de la última fila de la tabla representan el número de *países* que respondieron *sí* a las preguntas de la sección 2. Hay países que proporcionaron información sobre más de un número de urgencia y todos se incluyen en la tabla. No obstante, dado que era importante presentar el *número de países* que respondieron *sí* (al menos una vez) a las preguntas sobre llamadas de urgencia, este dato se indica en la última fila de la tabla.

La sección sobre llamadas de urgencia la cumplimentaron 21 países, de los cuales 20 respondieron que se registra la información sobre las llamadas



de urgencia. En 15 de esos países, la recepción y el tratamiento de al menos parte de las llamadas de urgencia los realiza la Policía, así que podemos suponer que se emplean sistemas de datos policiales al registrar la información sobre las llamadas de urgencia. Aunque se registra con bastante frecuencia la información sobre las llamadas de urgencia, tan sólo en 16 países pueden distinguirse los casos en los que el motivo de la llamada es la violencia doméstica. Todavía en menos países se registra información sobre la víctima o sobre las características de la víctima. A la persona que recibe la llamada le puede resultar difícil hacerse una idea clara de los lazos familiares o quién es la víctima y es probable que por eso no se incluyan en el sistema de recogida de datos. El tipo de violencia se registra en 13 de los 20 países que registran información sobre llamadas de urgencia.

No se obtuvo información sobre llamadas de urgencia durante la mayoría de las visitas a países. En los países en los que estaba disponible dicha información, distinguir los casos de violencia doméstica del conjunto de todas las llamadas de urgencia no es en absoluto posible o resulta problemático. En Finlandia, por ejemplo, los casos de violencia que se producen en una residencia privada se codifican como violencia doméstica, con independencia de la relación entre las personas implicadas. Esto significa que se codifican como violencia doméstica casos que en realidad no lo son, lo que puede conducir a interpretaciones engañosas de la situación.

### **2.3. Fiscalía**

Las respuestas al cuestionario revelan que existe una diferencia bastante importante en la recogida de datos sobre violencia doméstica entre la Policía y otras autoridades judiciales. 28 países respondieron las preguntas sobre la Fiscalía, pero únicamente en 14 países ésta registra información sobre violencia doméstica. En 11 de estos países es posible distinguir la violencia doméstica contra las mujeres en los datos y en muchos de estos países también se registra la información sobre la víctima y la relación víctima-delincuente.

La información obtenida durante las visitas a los países describe un panorama similar: en algunos países, la Fiscalía no registra ningún o prácticamente ningún dato sobre la violencia doméstica contra las mujeres, mientras que en otros países la situación es mucho mejor o se están realizando cambios en la recogida de datos.

Un ejemplo de buenas prácticas viene de la Fiscalía del Reino Unido (CPS). La información sobre la violencia doméstica se controla mediante un nuevo *Indicador de la Violencia contra las Mujeres*, con el que pueden controlarse varios problemas diferentes: los resultados de casos de violencia doméstica, el número de causas sobreesridas y los motivos de la existencia de resultados no satisfactorios (p. ej. que el testigo clave/la víctima no apoye el caso, que la víctima no acuda sin previo aviso, que la víctima se niegue a declarar o se retracte, la ausencia de un elemento jurídico básico, etc.). También se registra información sobre igualdad y diversidad para las partes demandadas, las víctimas y los testigos (incluidos el sexo, la edad, la religión o las creencias, el origen étnico y la discapacidad). En la Fiscalía del Reino Unido se introdujo un sistema mejorado de control electrónico en abril de 2007 para reunir información sobre lo que ocurre con los casos después de que una víctima se retracte de su declaración. Por ejemplo, ¿continúa la causa con otras pruebas, empleando únicamente las declaraciones de las víctimas o mediante órdenes de comparecencia para las víctimas? ¿Se declara culpable la persona demandada o la causa es infructuosa? Esto resultará útil para analizar las pautas en los casos de violencia doméstica tras la retractación de las víctimas. En noviembre de 2007, la CPS también comenzó a controlar la información sobre relaciones (cónyuge/pareja de hecho, ex cónyuge/pareja de hecho, parejas o ex parejas, familia o familia ampliada), información sobre si la víctima y la persona demandada tienen el mismo sexo, y datos sobre si algún organismo especializado ha proporcionado apoyo a las víctimas de la violencia doméstica.

Las autoridades judiciales, incluida la Fiscalía, están realizando cambios a su recogida de datos en dos de los países visitados para los fines del presente estudio: España y Suecia. El nuevo *Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género* de España se presenta en la sección sobre la *Policía* de este informe (sección 2.1). El sistema contiene una sección sobre datos judiciales que incluye propuestas sobre el tipo de datos sobre violencia doméstica contra las mujeres que deberían empezar a registrar las autoridades judiciales, incluida la Fiscalía.

Las autoridades judiciales suecas han tomado la iniciativa de crear una nueva estructura de clasificación de delitos. Esta iniciativa se denomina con el acrónimo STUK, que significa «información estructurada sobre delitos». El objetivo de la STUK es tener un conjunto uniforme de disposiciones para todas las autoridades judiciales sobre la forma de recabar y estructurar el tipo de información sobre los delitos a los que las autoridades se enfrentan dentro del procedimiento penal. Para obtener información más detallada sobre la STUK, véase el Apéndice 17.

## 2.4. Tribunales de primera instancia

En la sección 4 del cuestionario (*Tribunales de primera instancia*), los encuestados tenían la oportunidad de responder a las preguntas varias veces para tener en cuenta el hecho de que existen muchos tipos de tribunales de primera instancia que se ocupan de casos de violencia doméstica y emplean distintos sistemas de datos en el país. Todas las respuestas están reunidas en el Apéndice 4. Debe tenerse en cuenta que las cifras de la última fila de la tabla representan el número de «países», no el número de tribunales, que respondieron «sí» a las preguntas de la sección 4.

De los 30 países que cumplimentaron el cuestionario, 28 respondieron a las preguntas relacionadas con la recogida de datos en tribunales de primera instancia. Tres países respondieron a las preguntas varias veces, dando así más información referente a más de un tipo de tribunal de primera instancia. Los resultados son similares a los referentes a la Fiscalía: en los tribunales de primera instancia de 16 países se registra información sobre violencia doméstica, pero únicamente en 9 de ellos es posible distinguir la violencia contra las mujeres. Menos de diez países respondieron «sí» al resto de las preguntas de la sección 4, excepto a la pregunta sobre la edad de la persona agresora, que registran los tribunales de 12 de los países que respondieron a esta sección del cuestionario.

Un análisis de los perfiles de los países muestra que la situación respecto a la recogida de datos sobre violencia doméstica por parte de tribunales es bastante similar en Finlandia y Francia: el registro se realiza según la sentencia/persona condenada, no la víctima. En la República Checa, los tribunales registran la violencia doméstica únicamente en casos de órdenes de alejamiento. Las autoridades judiciales, incluidos los tribunales de primera instancia, están haciendo cambios a su recogida de datos en España y Suecia (véase la sección anterior).

## 2.5. Investigadores/as de las causas de las muertes

23 países respondieron a preguntas referentes a la recogida de datos por parte de investigadoras/es de las causas de las muertes y 13 países respondieron que los investigadores y las investigadoras de las causas de las muertes registran información sobre violencia doméstica. Sólo es posible distinguir la violencia doméstica contra las mujeres y a la víctima en los datos

en 12 países. Las investigadoras y los investigadores de las causas de las muertes registran la relación entre la víctima y la persona agresora en 11 países. Esto indica que únicamente es posible identificar el número de mujeres que mueren como víctimas de la violencia doméstica a partir de las investigaciones de las causas de las muertes en 11 de los 30 países que respondieron. Lógicamente, es posible que el número de víctimas de violencia doméstica mortal lo registre también algún otro organismo (como la Policía). No obstante, el resultado de esta sección del cuestionario es muy preocupante: el registro de datos fiables sobre el número de mujeres que mueren como víctimas de la violencia doméstica cada año es mucho más sencillo (dado que se trata de números relativamente reducidos) que el registro de datos fiables sobre el número de mujeres víctimas de agresiones en su propio hogar cada año, por ejemplo. El número de mujeres fallecidas daría al menos una idea de la violencia contra las mujeres en un país determinado y, por esa razón, el registro de los datos debería ser muy importante.

Por otra parte, si estudiamos la información detallada obtenida durante las visitas a los países, la situación referente a la recogida de datos por parte de personas que investigan las causas de las muertes parece más positiva. Todos los países visitados tienen algún tipo de información sobre la violencia doméstica mortal. La situación es similar en Francia y Suecia en el sentido de que se han realizado uno o varios estudios sobre el tema. Estos estudios cubren las cuestiones tratadas en el presente informe, como el número de mujeres asesinadas por sus parejas o ex parejas y el sexo y la edad de las víctimas y las personas agresoras. No obstante, estos estudios no contienen «datos administrativos», ya que el estudio francés únicamente se ha realizado una vez y en Suecia la información no la registra un único organismo y, por tanto, no puede obtenerse directamente de una única fuente.

Un ejemplo de buenas prácticas en la recogida de datos sobre violencia doméstica mortal puede encontrarse en Finlandia. El *Instrumento de Recogida de Datos del Sistema Finlandés de Control de Homicidios* es una base de datos basada en datos policiales sobre cada homicidio individual que se produce en Finlandia. La base de datos contiene información sobre las principales características de los crímenes, su distribución regional y temporal, los antecedentes sociodemográficos tanto de la víctima como de la principal persona agresora y su comportamiento en el lugar del delito. El sistema también contiene información relacionada con la investigación de los delitos e información sobre el comportamiento de las personas sospechosas tras el crimen y durante la investigación. Consiguientemente, con este instrumento se dispone de información detallada y concreta sobre el número de víctimas fe-

meninas de la violencia doméstica mortal, así como sobre los antecedentes socioeconómicos tanto de la víctima como de la persona agresora, y la relación entre ambas partes (para obtener más detalles, véase el Apéndice 17).

## 2.6. Órdenes de alejamiento

28 países respondieron a la sección 7 del cuestionario, lo que reveló que en 18 países al menos un organismo que se ocupa de las órdenes de alejamiento registra datos sobre ellas. De las respuestas recibidas, parece que se registra con mayor frecuencia información sobre la persona contra la que se ha dictado la orden que sobre la persona a la que protege dicha orden. No es sorprendente, puesto que la persona contra la que se dicta la orden es quien tiene que obedecerla y a la que con frecuencia se supervisa de una forma u otra. En este sentido, es comprensible que las autoridades se centren más en registrar datos sobre la persona contra la que se ha dictado la orden que sobre la persona a la que protegerá dicha orden. No obstante, esta situación debería modificarse y es algo que no precisa un gran esfuerzo, ya que toda la información necesaria suele estar directamente disponible para el organismo que dicta la orden.

Conviene tener en cuenta que, en el Apéndice 6, las cifras de la última fila de la tabla representan el número de «países» que respondieron «sí» a las preguntas de la sección 7. Hay países que proporcionaron información sobre más de un organismo que se ocupa de las órdenes de alejamiento y todos se incluyen en la tabla; no obstante, era importante presentar el «número de países» que respondieron «sí» (al menos una vez) a las preguntas sobre órdenes de alejamiento, que se indica en la última fila de la tabla.

Se encontró un buen ejemplo de recogida de datos sobre órdenes de alejamiento en la República Checa.<sup>354</sup> La Policía puede dictar órdenes de alejamiento en el lugar de los hechos, incluso contra la voluntad de las partes, si identifica una situación de violencia doméstica al responder a una llamada de urgencia. Para las órdenes de alejamiento se recopila información específica sobre la víctima. En este sistema, se define a la víctima como la persona que sufre un daño, y se cumplimenta un formulario especial que se utiliza para recoger datos sobre cada caso, como la región, el día/mes, el sexo de la víctima, el sexo de la persona agresora, la edad de la víctima, la

---

<sup>354</sup> La solución se basa en el modelo austriaco.

relación entre la víctima y la persona agresora y lo que ocurrió. No hay información directa sobre el tipo de violencia en cuestión. Además, se recopilan datos sobre hijos/as, sobre contactos con el centro de intervención, etc. Excepto por el tipo de violencia, que no se describe, esta solución se corresponde claramente con los requisitos básicos de recogida de datos sobre violencia doméstica expresados por el Grupo de Trabajo para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica, del Consejo de Europa, expuestos en el Programa de la Campaña.<sup>355</sup>

## 2.7. Instituciones y servicios sanitarios públicos

En general, los resultados de las visitas a los países y del cuestionario indican que la recogida de datos en instituciones y servicios sanitarios públicos tiene mucho que mejorar. Aunque más de 20 países respondieron a las preguntas relacionadas con las instituciones y servicios sanitarios públicos, únicamente 16 países informaron de que los hospitales públicos registran información sobre la violencia doméstica, mientras que 6 países respondieron que los centros sanitarios públicos lo hacían y 9 mantuvieron que las clínicas de maternidad públicas recogen dicha información. 10 Estados miembros comunicaron que los servicios públicos de urgencias registran dichos datos. Parece que la recogida de datos más exhaustiva se produce en los hospitales públicos, y los de los siguientes países registran toda o prácticamente toda la información que se solicita en el cuestionario<sup>356</sup>: Austria, Finlandia, Grecia, Letonia, Portugal, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido. No obstante, las conclusiones deberían sacarse con sumo cuidado. Por ejemplo, el informe de Finlandia indica que, en teoría, se registra toda la información que se solicita en el cuestionario; no obstante, en la práctica hay deficiencias muy graves en el registro y los datos son, por varias razones, poco fiables (véase el Apéndice 17).

La recogida de datos en instituciones sanitarias públicas es algo problemática y también en otros países visitados existen problemas de falta de fiabilidad. El problema es que la información no se registra de forma habitual y no se utilizan clasificaciones idénticas. Muchos países utilizan la *Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10)* al registrar el motivo por el que el paciente busca tratamiento. En teoría, la codificación de la

---

<sup>355</sup> Véase nota 1 anterior.

<sup>356</sup> Para consultar las preguntas exactas que se plantearon, véase el Apéndice 7, en la página 38.

CIE-10 permite la recogida de información sobre el número de mujeres que han acudido a hospitales o centros de salud para el tratamiento de lesiones provocadas por la violencia doméstica. En la práctica, esta información es poco fiable en muchos países por varios motivos. Existen más de 10 000 códigos en la CIE-10, por lo que se puede escoger entre una amplia gama de códigos. Cuando se sabe que el motivo de la búsqueda de tratamiento es la violencia doméstica, sigue habiendo más de 80 códigos para elegir. Por tanto, es muy probable que el personal médico y de enfermería cumplimente el formulario de forma incorrecta o inexacta, una suposición que comparten los expertos y las expertas que representan a este sector. Además, es posible que los miembros del personal sanitario no consideren que sea su deber ir más allá de sus responsabilidades «básicas», que sea ocuparse de las necesidades médicas de los y las pacientes y no inmiscuirse en sus asuntos personales. Es muy probable que las y los pacientes víctimas de la violencia doméstica no siempre revelen el verdadero motivo por el que solicitan tratamiento. Consiguientemente, el personal médico no siempre puede distinguir si la lesión la ha provocado la violencia física o un accidente. Los casos en los que el o la paciente no revela la causa de las lesiones o el médico o la médica no sabe qué provocó la lesión no se codifican como lesiones provocadas por la violencia doméstica.

## **2.8. Instituciones y servicios sanitarios privados**

De acuerdo con las respuestas recibidas, el registro de datos sobre violencia doméstica es todavía menos frecuente en las instituciones y los servicios sanitarios privados que en los públicos. Prácticamente la totalidad de los países no respondió o respondió *no* a las preguntas referentes a la recogida de datos por parte de médicos/médicas y centros sanitarios privados. Los hospitales privados registran datos sobre violencia doméstica en nueve países. Una explicación posible a las diferencias en la recogida de datos entre la Sanidad pública y la privada podría ser que en muchos países el personal de la Sanidad pública probablemente está obligado a comunicar y registrar sus actividades y operaciones de forma más exhaustiva y detallada que en la Sanidad privada. Algunos encuestados dijeron que, por ejemplo, las médicas y los médicos de cabecera pueden decidir libremente y por sí mismos los tipos de datos que registran sobre sus pacientes. Esta impresión quedó reforzada durante las visitas a los países.



## 2.9. Servicios sociales e instituciones de asistencia social

Según los resultados de la investigación, la recogida de datos sobre violencia doméstica es exhaustiva en los servicios sociales, las instituciones de asistencia social y las ONG que se dedican a la violencia contra las mujeres. La sección 10 sobre *Servicios sociales e instituciones de asistencia social* fue, junto con la sección 1 (*Policía*), la sección que se respondió con más frecuencia y se cumplimentó más a fondo de todo el cuestionario, sobre todo la parte referente a los centros de acogida.

La información sobre centros de acogida, líneas telefónicas de ayuda y otros proveedores de servicios se resume en las tablas de los Apéndices 14-16. Debe tenerse en cuenta que las cifras de la última fila de cada tabla representan el número de «países» que respondieron «sí» a las preguntas de la sección 10. La mayoría de los países tiene más de un centro de acogida, línea telefónica de ayuda o servicio para las víctimas de la violencia doméstica y muchos países proporcionan información sobre una serie de organismos que trabajan con la violencia doméstica. Todos se incluyen en las tablas. Sin embargo, el «número de países» que respondieron «sí» (al menos una vez) a las preguntas sobre centros de acogida, líneas telefónicas de ayuda y otros proveedores de servicios se indica en la última fila de cada tabla en los Apéndices 14-16.

### ***Centros de acogida***

Los encuestados respondieron de forma muy activa a las preguntas sobre los centros de acogida. De los 30 países que respondieron al cuestionario, 27 cumplimentaron la parte sobre los centros de acogida. En general, puede decirse que los datos registrados por los centros de acogida son bastante exhaustivos en la mayoría de los países. Según los resultados del cuestionario, al menos un centro de acogida en casi todos los países registra toda la información que pide el cuestionario.<sup>357</sup> No obstante, esto no indica necesariamente que el registro de los datos se realice de forma sistemática. Algunas personas encuestadas señalaron que a las usuarias y los usuarios no se les hacen preguntas simplemente por hacérselas, sino que únicamente se registra la información si surge durante la visita del usuario o la usuaria al

---

<sup>357</sup> Para consultar las preguntas exactas que se plantearon, véase el Apéndice 14, en la página 45.



centro de acogida o si la usuaria o el usuario desean hablar sobre la violencia que han sufrido. En algunas respuestas se subrayó la importancia de no estresar a la usuaria o el usuario con preguntas difíciles.

La mayoría de los Estados miembros informaron de que tienen centros en los que únicamente se acoge a mujeres. De acuerdo con las respuestas recibidas, nueve países (Bélgica, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Montenegro, Países Bajos, Polonia y Rumanía) tienen uno o varios centros de acogida que aceptan tanto a mujeres como a hombres.

En los informes de los países pueden encontrarse dos ejemplos de buenas prácticas de recogida de datos en centros de acogida. El primero es el *Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género* español, que contiene una sección sobre recogida de datos en los servicios sociales, incluidos los centros de acogida inmediata, las casas de acogida y los pisos tutelados. Excepto en lo que se refiere al sexo y la edad de la persona agresora y la relación entre la víctima y la persona agresora, esta solución se corresponde con los requisitos básicos de recogida de datos en este campo establecidos en el Programa de la Campaña por el Grupo de Trabajo para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica, del Consejo de Europa.<sup>358</sup> El segundo ejemplo es de Finlandia, donde la Federación de Hogares y Centros de Acogida Materno-Infantiles utiliza un detallado formulario de recogida de datos normalizados en los 13 centros de acogida de todo el país. El formulario incluye preguntas sobre todos los temas esenciales de la violencia doméstica contra las mujeres, como los datos personales del usuario o la usuaria y de la persona agresora, el tipo de violencia que ha sufrido la usuaria o el usuario y la relación de la persona agresora con la víctima. Para obtener una descripción más detallada, véase el Apéndice 17.

### ***Líneas telefónicas de ayuda***

Al igual que las preguntas sobre los centros de acogida, las referentes a las líneas telefónicas de ayuda recibieron respuestas muy concienzudas por parte de muchos países. Parece que las líneas telefónicas de ayuda recopilan datos sobre violencia doméstica de forma bastante exhaustiva, y muchos países indicaron que tienen líneas telefónicas de ayuda que registran toda o

---

<sup>358</sup> Véase nota 1 anterior.

prácticamente toda la información solicitada en el cuestionario.<sup>359</sup> Sin embargo, también se señaló la cuestión del carácter voluntario de las respuestas por parte de las personas que llaman.

24 países proporcionaron información sobre las líneas telefónicas de ayuda y 22 de ellos respondieron que tienen líneas de ayuda que registran información sobre las llamadas. Debería tenerse en cuenta que únicamente algunas de las líneas de ayuda enumeradas en el Apéndice 15 son nacionales, y que la mayoría son locales.

Únicamente se encontró información referente a las líneas telefónicas de ayuda en dos de los países visitados (España y Finlandia). En España se proporciona tanto asistencia mediante teléfono fijo como mediante móvil a las víctimas de la violencia de género y, de acuerdo con el *Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género*, deberían registrarse el número de personas que utilizan estos servicios y sus características sociodemográficas.

En Finlandia, la *Línea Nacional para Mujeres* y el Centro de Ayuda para Violaciones de Tukinainen utilizan sus propios formularios de recogida de datos normalizados con todas las personas que llaman a las líneas telefónicas de ayuda gratuitas que proporcionan ayuda, asesoramiento y apoyo a las mujeres víctimas de violencia. Ambas ONG registran toda la información relevante relacionada con la violencia doméstica contra las mujeres.

### **Otros proveedores de servicios**

La última parte del cuestionario abarcaba otros organismos (privados, públicos, ONG) que proporcionan ayuda o servicios a las víctimas de la violencia doméstica. Los servicios podrían ser, por ejemplo, la iglesia, servicios de orientación, servicios de asistencia jurídica, servicios de empleo o de alojamiento. Se pidió a las personas encuestadas que mencionasen el organismo y luego respondieran a las preguntas.

Muchas de las personas encuestadas facilitaron información sobre varios proveedores de servicios en su país. Sin embargo, 17 países respondieron

---

<sup>359</sup> Para consultar las preguntas exactas que se plantearon, véase el Apéndice 15, en la página 47.

las preguntas «al menos una vez». Los proveedores de servicios de 16 de estos países registran información sobre la violencia doméstica. Aunque se dieron respuestas para varios organismos, puede decirse que muchos de ellos registran los datos de forma muy exhaustiva.

## **2.10. La cuestión de las definiciones**

### ***Definiciones de la violencia doméstica***

Se pidió a las personas encuestadas que proporcionasen definiciones de la violencia doméstica en casi todas las secciones del cuestionario. Las definiciones proporcionadas por estas personas se resumen a continuación.

Los distintos países definieron la violencia doméstica de muchas formas en las distintas secciones del cuestionario. Sin embargo, las definiciones existentes pueden agruparse de forma flexible. Una forma muy explícita de definir la violencia doméstica era seguir la definición disponible en la legislación nacional. Las definiciones acordes con la legislación fueron habituales en las secciones sobre la Policía, las llamadas de urgencia, la Fiscalía y los tribunales de primera instancia. Al menos Bulgaria, Chipre, Grecia, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Georgia, Montenegro, Croacia y la República Checa definieron la violencia doméstica de acuerdo con la legislación nacional en una o varias de las secciones anteriormente mencionadas del cuestionario.

Podemos encontrar otro grupo de definiciones en la sección sobre instituciones y servicios sanitarios. Aquí, la violencia doméstica suele definirse en términos médicos, es decir, que la definición se basa en el diagnóstico que puede realizarse según la CIE-10 o la IDB (base de datos europea sobre lesiones), por ejemplo. Las instituciones sanitarias suelen incluir únicamente la violencia física y sexual en sus definiciones de violencia doméstica.

Un tercer grupo de definiciones de la violencia doméstica es el que emplean los centros de acogida, las líneas telefónicas de ayuda y otros proveedores de servicios. Este grupo incluye definiciones heterogéneas de la violencia doméstica que suelen depender del objetivo y del grupo destinatario del servicio en cuestión.

En general, parece que una definición exhaustiva de la violencia doméstica es una combinación de muchas definiciones: definición de quién es

la víctima, definición de los tipos de violencia que se consideran violencia doméstica y definición de la relación entre la víctima y la persona agresora. Al adoptar la *Recomendación Rec (2002) 5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia* del Consejo de Europa, se han fijado normas sobre medidas para proteger a las mujeres de las distintas formas de violencia contra ellas, incluida la violencia doméstica. La siguiente definición de la violencia doméstica incluida en la Recomendación, es el eje del presente estudio:

«... todo acto de violencia por razón de género que cause o pueda causar daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, incluidas las amenazas de realizar tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto en la vida pública como en la privada. Esta definición de violencia contra la mujer incluye, sin limitarse a ellas, las siguientes formas:

La violencia que se produce en el ámbito familiar o doméstico, incluyendo, entre otras, la agresión física y mental, el maltrato emocional y psicológico, la violación y los abusos sexuales, el incesto, la violación por parte del cónyuge, la pareja ocasional o habitual o personas con quienes se convive (...).»

En esta definición, se define a la víctima (una mujer), el tipo de violencia (física, psíquica, emocional, sexual y psicológica) y la relación víctima-persona agresora (que se produce en la familia o unidad doméstica, entre cónyuges, parejas habituales u ocasionales y convivientes).

Al comparar las distintas definiciones de violencia doméstica recopiladas durante el presente estudio con la definición del Consejo de Europa, resulta evidente que ninguna de las definiciones empleadas por los Estados miembros coincide con la definición del Consejo de Europa como tal. Las definiciones existentes son, o bien más limitadas, o más amplias, que la empleada por el Consejo de Europa: Las siguientes definiciones son ejemplos de definiciones empleadas por la Policía en algunos Estados miembros:

«Cualquier episodio de comportamiento amenazante, violencia o maltrato (psicológico, físico, sexual, financiero o psíquico) entre adultos que sean o hayan sido parejas o miembros de la familia, con independencia de su sexo.»

«La violencia dentro de la familia es cualquier acción o falta de acción intencionada —excepto las acciones de defensa propia o defensa de otras personas— que se manifiesta de forma física o verbal, mediante agre-

sión física o sexual o provocando daños morales y lesiones físicas, cometida por un miembro de la familia contra otros miembros de la familia, incluidos los niños y niñas, así como contra bienes comunes y privados.»

«La violencia doméstica es un acto de violencia cometido por una persona incluida en el círculo doméstico de la víctima. La violencia doméstica puede estar relacionada con formas de violencia física o sexual, así como con comportamientos amenazantes y acoso. Las personas sospechosas de violencia doméstica pueden ser (ex) parejas, miembros de la familia y amigos/as de las personas que viven en la vivienda. Las personas sospechosas y víctimas de la violencia doméstica pueden ser hombres o mujeres, menores, personas adultas o de edad avanzada. El término violencia doméstica no se refiere únicamente al lugar en el que se produce la violencia (puede producirse tanto dentro como fuera del hogar), sino también a la relación entre la persona agresora y la víctima.»

En algunas de las definiciones recopiladas para el presente estudio, se restringe la violencia doméstica a la que se produce dentro del hogar familiar, mientras que en otras es determinante la relación entre la persona agresora y la víctima. En algunas definiciones, como la definición incluida en la *Recomendación Rec (2002) 5*, tanto el lugar como la relación son importantes. Conviene tener en cuenta que las respuestas al cuestionario indicaron que muchos Estados miembros incluyen explícitamente a ex cónyuges y parejas en su definición de la violencia doméstica.

Todos los ejemplos de definiciones anteriores se solapan parcialmente con la definición de la Recomendación del Consejo de Europa; sin embargo, en ninguno de estos ejemplos se define a la víctima como mujer. Esto se debe probablemente en parte al hecho de que se buscaba una definición de la «violencia doméstica» sin centrarse en el sexo de la víctima. Además, muchos de los agentes e instituciones que cumplimentaron el cuestionario trabajan en un campo en el que la violencia doméstica es sólo uno de los problemas que tratan. Por tanto, probablemente no les interesa definir a la víctima como mujer únicamente.

El segundo y el tercer ejemplo anteriores son más amplios que la definición del Consejo de Europa en el sentido de que en el segundo ejemplo se incluyen los bienes comunes y privados y, en el tercero, los comportamientos amenazantes y el acoso; sin embargo, las definiciones amplias suelen incluir de alguna forma la definición que contiene la *Recomendación Rec (2002) 5* y pueden limitarse para corresponderse con la definición empleada por el Consejo de Europa. La recogida de datos basándose en definiciones amplias no tiene por qué ser problemática, puesto que con frecuencia es po-

sible registrar los datos mínimos (sexo y edad de la víctima y de la persona agresora, la relación entre ambas, el tipo de violencia) y también todos los tipos de datos adicionales. Las definiciones limitadas son más problemáticas en lo que se refiere a la recogida de datos. Si la definición de violencia doméstica no incluye definiciones de la víctima, el tipo de violencia y la relación víctima-persona agresora, no será posible registrar información sobre esas categorías. La adición de nuevas variables a los sistemas existentes de recogida de datos puede ser problemática y precisa un interés real en cuestiones de recogida de datos.

También conviene considerar si una definición armonizada de la violencia doméstica que empleasen todos los agentes a escala nacional facilitaría la recogida de los datos necesarios, una cuestión que se trata en el último capítulo del presente informe.

### ***Definiciones de víctima***

En la mayoría de las respuestas se definió a la víctima de forma neutra, lo que implica que tanto hombres como mujeres pueden ser víctimas. Fue así sobre todo en las definiciones empleadas, por ejemplo, por la Policía y los tribunales, cuyo trabajo y cuyos servicios se dirigen a todos los miembros de la sociedad, no únicamente a las mujeres. Se utilizaron expresiones como «miembro de la familia», «miembro de la familia cercana», «miembro del hogar», «personas con relación estrecha» y «cualquier persona que sufra violencia».

Algunos centros de acogida, líneas telefónicas de ayuda y otros proveedores de servicios cuyo principal grupo objetivo son las mujeres definen a las mujeres como las víctimas de la violencia doméstica. Fueron comunes expresiones como «persona femenina», «mujer superviviente de la violencia», «mujeres», «mujeres y niños/niñas» o «violencia de un miembro de la familia —en la mayoría de los casos un hombre— hacia otro miembro de la familia —en la mayoría de los casos una mujer—».

## **2.11. Relación entre la víctima y la persona agresora**

Muchas autoridades e instituciones que registran información sobre la violencia contra las mujeres en los Estados miembros del Consejo de Europa utilizan listas de posibles relaciones entre la víctima y la persona agresora. Según

las respuestas recibidas, estos tipos de listas suelen usarlos con más frecuencia la Policía, los centros de acogida, las líneas telefónicas de ayuda y otros proveedores de servicios. Las listas son distintas, pero la mayoría incluye «cónyuge», «pareja de hecho», «padre o madre», «hijo o hija», «otros miembros de la familia» y muchos de ellos también «amigos/amigas y conocidos/ conocidas». Conviene señalar que la mayor parte de estas listas también distinguen antiguas parejas, ex cónyuges y ex novios/novias, lo que es importante, ya que existen pruebas significativas de acuerdo con las cuales la violencia se produce con frecuencia una vez terminada la relación. Por tanto, es relevante recoger datos sistemáticos también sobre este aspecto del problema.

## **2.12. Tipos de violencia**

Sobre todo los centros de acogida, las líneas telefónicas de ayuda y otros proveedores de servicios utilizan una variedad de opciones para el registro del tipo de violencia en casos de violencia doméstica contra las mujeres. Las listas eran diferentes, pero casi todas incluían la violencia física, la psíquica/emocional/psicológica y la sexual. Estas fueron las opciones más habituales de tipos de violencia y también las que se incluyen en la definición de violencia doméstica establecida por el Consejo de Europa en la *Recomendación Rec (2002) 5*. La violencia económica y cultural no se incluye normalmente en las opciones.

A veces, sobre todo en los datos de la Policía o los tribunales, el tipo de violencia se define de acuerdo con el delito del que es sospechosa la persona agresora, es decir, en función de los apartados a los que se refiere el código penal. En comparación, en la asistencia sanitaria suele definirse el tipo de violencia según las lesiones de la víctima, por ejemplo, basándose en los códigos de la CIE-10. La violencia física prevalece en las definiciones que emplean las instituciones y los servicios sanitarios. En todas las respuestas, fue más frecuente categorizar el tipo de violencia de acuerdo con el «tipo» real de violencia (psíquica, física, sexual) más que de acuerdo con su gravedad.

## **2.13. Seguimiento de los casos en el sistema judicial penal**

El cuestionario incluía una pregunta sobre el seguimiento de casos, es decir, sobre si es posible seguir el rastro de los casos de violencia doméstica contra las mujeres a través del procedimiento judicial penal. Esta pregunta incluía cuatro subpreguntas:

- ¿Es posible seguir el rastro de los casos desde que se denuncia el delito hasta que finaliza la investigación?
- ¿Es posible seguir el rastro de los casos desde que finaliza la investigación hasta que llegan a la Fiscalía?
- ¿Es posible seguir el rastro de los casos desde la Fiscalía hasta el tribunal?
- ¿Es posible seguir el rastro del resultado de los casos que llegan a los tribunales?

En primer lugar, obtener respuestas para estos tipos de preguntas con un cuestionario es todo un reto: se pide al encuestado que explique por escrito temas que pueden ser bastante complicados; como resultado, fueron bastante frecuentes las malas interpretaciones y los espacios en blanco en las respuestas al cuestionario. Una entrevista en persona con un experto sobre estos temas mejoraría de forma significativa los resultados, puesto que se reduciría el riesgo de malentendidos.

Como ejemplos de malas interpretaciones de las preguntas sobre el seguimiento de casos podemos mencionar las respuestas en las que los encuestados explicaron el procedimiento penal del país o cuestiones de acceso a la Justicia. Una respuesta explicaba los derechos de la persona acusada, de la víctima o de cualquier persona implicada en el proceso respecto a la investigación o la resolución judicial.

De los 30 países que respondieron al cuestionario, 9 no respondieron a las preguntas sobre el seguimiento de los casos. Aparentemente, 8 encuestados malinterpretaron la pregunta y proporcionaron información irrelevante para este análisis o simplemente respondieron *sí* o *no*. Así pues, 13 respondieron a la pregunta de manera que pudiera obtenerse información sobre la forma en que puede seguirse el rastro de los casos a través del procedimiento penal. Dichas respuestas se enumeran a continuación:

### **Austria**

«Puede seguirse el rastro de cada uno de los pasos del proceso penal desde el momento en el que los tribunales reciben el atestado policial hasta la conclusión del procedimiento penal, tanto en el ámbito de la Fiscalía como en el judicial. Estos pasos incluyen la conclusión del proceso basándose en la información policial o el inicio de una acusación



formal por parte de la Fiscalía, la imposición de prisión preventiva, la imposición de medidas de investigación especiales, como órdenes de registro, escuchas telefónicas y similares, la fijación de una fecha para una vista, la citación de personas sospechosas o testigos, la exclusión e inclusión de distintos procedimientos, la reanudación del procedimiento y muchos más. También puede realizarse una consulta sobre la pregunta de si el procedimiento penal terminó con un veredicto de culpable o no culpable, pero no sobre la sentencia misma. Las sentencias impuestas se clasifican de acuerdo con los hechos punibles y se presentan de forma combinada en grupos de tipos de delitos en la estadística judicial penal (Gerichtliche Kriminal-statistik) publicada por Statistik Austria.»

## **Croacia**

«En el Ministerio del Interior, los registros sobre violencia doméstica los mantiene el Departamento de Delincuencia Juvenil. Los datos de los registros son numéricos y se registran por separado para cada una de las 20 administraciones policiales y en conjunto para todo el territorio de la República de Croacia (RC). Los datos de los procesos individuales se registran en el sistema de información del Ministerio del Interior (MI) y son accesibles para la Policía de todo el territorio de la RC, que está autorizada a acceder a estos datos. Los datos se introducen en el sistema de información en el momento en el que se denuncia un caso de violencia doméstica o se recibe la comunicación de un caso de ese tipo. Los datos se actualizan al finalizar la investigación de un delito o de una falta. Si un caso se trata como falta, se aconseja a los agentes de Policía que manejan el sistema de información del MI que registren la información sobre el resultado de un procedimiento de falta y de la resolución judicial del mismo. Si un caso se trata como delito penal, la Policía no recibe la resolución judicial y no puede introducir dicha información en el sistema de información, ni seguir el rastro del resultado de los procedimientos penales.

En el tribunal penal municipal de Zagreb es posible seguir el rastro del resultado de los casos que llegan a los tribunales una vez que se ha dictado la resolución o se han impuesto sanciones.»

## **Estonia**

«En el nivel de los metadatos es posible rastrear el procedimiento:

- 1) desde la denuncia del delito (cuando se inicia la investigación) hasta que finaliza la investigación;
- 2) desde el final de la investigación del delito hasta que llega a la Fiscalía;

3) cuando el caso se envía al tribunal, no en el informe del tribunal.

La mayor parte de las estadísticas están disponibles desde el inicio del procedimiento hasta la resolución final.»

### ***Finlandia***

«Es posible seguir el rastro de los casos desde que se denuncia el delito hasta que finaliza la investigación. Esta información se registra en los sistemas de datos policiales. A partir de este momento no es posible seguir el rastro de los casos, ya que los sistemas de datos que utiliza la Policía, la Fiscalía y los tribunales no son compatibles entre sí.»

### ***Georgia***

«Se realiza un seguimiento de los procesos penales referentes a la presunta comisión de los delitos relacionados con la violencia doméstica desde el momento de la denuncia del delito hasta que el tribunal dicta la resolución final. La denuncia recibida a través de las llamadas de urgencia o de la petición por escrito sobre la presunta comisión de los actos que a primera vista podrían ser constitutivos de una infracción penal es examinada en la Fiscalía General de Georgia y remitida a continuación al organismo correspondiente encargado de velar por el cumplimiento de las leyes que tenga la competencia jurisdiccional. En caso de que se inicie la investigación en respuesta a la denuncia, el organismo que tramite el procedimiento penal remitirá periódicamente la información actualizada sobre el flujo del caso en cuestión a la Fiscalía General de Georgia. Lo más importante respecto al seguimiento de los casos referentes al presunto hecho de violencia doméstica es el papel de la Unidad de Protección de los Derechos Humanos de la Fiscalía General de Georgia. La Unidad lleva a cabo la supervisión de la investigación/ procesamiento de determinados tipos de delitos que entran dentro de las prioridades de la Fiscalía General, como los casos de violencia doméstica. Se informa a la Unidad sobre el inicio de una investigación y se la mantiene plenamente informada y actualizada sobre el flujo del caso desde la etapa de la investigación del procedimiento hasta el fallo final de la causa por parte de la institución judicial relevante.»

### ***Países Bajos***

«Puede hacerse un seguimiento de los casos de violencia doméstica (VD), pero no existe una etiqueta específica para los casos de violencia doméstica contra las mujeres. También puede verse cuántos procesos por VD se resuelven/ concluyen al año y de qué forma (en caso

afirmativo, ¿qué tipo de pena?, ¿llegó el proceso ante un juez o lo gestionó la Fiscalía?, ¿se desestimó la causa?, ¿se realizó alguna transacción financiera o de otro tipo?, etc.)»

### **Polonia**

«Es posible seguir el curso del procedimiento en cada caso individual, dado que los registros de los tribunales incluyen, entre otros: la fecha de presentación del escrito de acusación, los apellidos y el nombre de la persona acusada, la clasificación jurídica del presunto acto, la denominación de la persona perjudicada, las fechas de las vistas y sus resultados, la fecha en la que se dicta la sentencia y el contenido de ésta, o, si el proceso se cerró por cualquier otro medio, deberá indicarse la fecha de cierre de éste, junto con los medios definidos de cierre, la fecha de interposición de un recurso de apelación, así como la parte que interpone el recurso, y la resolución del tribunal de segunda instancia.»

### **Rumanía**

«La Policía y la Fiscalía dan un número único a cada expediente, incluidos los expedientes sobre delitos de violencia doméstica. La opción «violencia doméstica» está disponible actualmente en los registros de la Policía y la Fiscalía, pero los tribunales no tienen estadísticas especiales respecto a los procesos por violencia doméstica, por tanto, actualmente no es posible el seguimiento de los casos de violencia doméstica de una institución a otra.

La Agencia Nacional para la Protección de la Familia solicitó este año al Ministerio de Justicia y al Ministerio Público que insertasen una mención especial en su sistema de información común denominado ECRIS respecto a los casos de violencia doméstica para poder seguir su evolución. Según la opinión de los expertos y las expertas, la actualización del ECRIS se producirá a principios de 2009.»

### **Eslovenia**

«Únicamente es posible realizar un seguimiento de los casos mediante el seguimiento de los documentos de cada proceso. La Policía puede seguir el rastro de los casos de violencia doméstica desde que se denuncia el delito hasta que finaliza la investigación.»

### **España**

«Existe un Registro Central para la Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica, tanto de violencia doméstica como sexista, que man-

tiene el Ministerio de Justicia. Los datos de este registro provienen de los tribunales. Se registran los datos sobre la persona agresora condenada y la víctima. Se registran los datos sobre el procedimiento penal desde las fases iniciales hasta la sentencia. Se registran las medidas de protección cuando se adoptan y también cuando se imponen. También se registran las medidas civiles. El Registro Central está regulado por el Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo.»

## **Suiza**

«Desde que se denuncia el delito hasta que finaliza la investigación: “sí” y “no”. Los datos de la estadística policial de delitos progresan con las actuaciones de investigación. Siempre es posible realizar cambios. Únicamente conservamos la información más real.

Desde el final de la investigación del delito hasta que llega a la Fiscalía: “no”.

Desde la Fiscalía hasta el tribunal: “no”.»

## **Suecia**

«Sí, hasta cierto punto. Es posible seguir el rastro de los casos desde que se denuncia el delito hasta que finaliza la investigación, así como desde que finaliza la investigación hasta que llega a la Fiscalía y desde la Fiscalía hasta el tribunal. No obstante, no es posible seguir el rastro del resultado de los casos que llegan a los tribunales.»

## **Reino Unido**

Se recibieron dos respuestas del Reino Unido. Ambas se presentan aquí.

«Es posible seguir el rastro desde antes de la imputación hasta el resultado del procesamiento. Actualmente no es posible comparar los datos policiales con los datos de la CPS (Fiscalía del Reino Unido) ni obtener de forma habitual datos sobre las sentencias de los tribunales. La CPS registra los datos de todos los casos de violencia doméstica en Inglaterra y Gales en un sistema informático (COMPASS) que registra los datos de la persona demandada (CMS) y los datos de la víctima/testigo (WMS). Los datos CMS son bastante sólidos, al haber comenzado en 2004, pero los datos de víctimas/testigos son nuevos y todavía les falta solidez. También se registran los procesos de los tribunales especiales para la violencia doméstica.»

«Es posible seguir el rastro de la denuncia de un delito hasta la finalización de la investigación, pero únicamente dentro del servicio policial.

La información a lo largo de la investigación la mantendrán y actualizarán las y los agentes que se encarguen del caso. Esta información no será accesible para el público en general y no existe una base de datos compartida en esta etapa entre la Policía y otros organismos. Si, por ejemplo, preocupase el hecho de que vivan niños/niñas en la casa, podría remitirse a los servicios sociales, pero sería caso por caso.

Una vez que la Policía haya recopilado todas las pruebas relevantes para respaldar el caso, toma la decisión de imputar, previa consulta a la Fiscalía del Reino Unido. Las directrices sobre imputación han cambiado en los últimos años de forma que los casos pueden ir a los tribunales incluso si las víctimas se retractan de su declaración. Esto se consideró un paso positivo para hacer frente a los casos de violencia doméstica, puesto que, si las mujeres son amenazadas para que retiren sus declaraciones, el caso pasará a los tribunales en vez de archiarse.

Tras la imputación policial, el caso pasará a la Fiscalía y será visto, inicialmente en un tribunal de Primera Instancia y luego en un tribunal de segunda instancia, en caso necesario. La conclusión del tribunal está disponible para el público aunque, sin conocer los detalles de la causa y los nombres de las personas implicadas, no sería posible seguir el rastro del caso desde la denuncia inicial. La inexistencia del delito específico de violencia doméstica supone una barrera para el seguimiento del rastro de los casos a lo largo del proceso.»

Parece haber una cosa en común a todos los Estados miembros que respondieron a la pregunta sobre el seguimiento de los casos: es posible hacer el seguimiento de los casos al menos en una parte del procedimiento penal (por ejemplo, desde el final de la investigación del delito hasta la Fiscalía), pero no a lo largo de todo el proceso, es decir, desde la denuncia de un delito hasta la resolución judicial final. Esto se debe a que los sistemas de datos y, sobre todo, las clasificaciones empleadas por las distintas autoridades no son compatibles entre sí. Un ejemplo de intento de normalizar las clasificaciones empleadas por las distintas autoridades puede encontrarse en Suecia. La planificación de esta iniciativa, que se denomina STUK, comenzó ya en el año 2000 y la mayoría de sus partes estarán implantadas en 2012. Una de las funciones de la STUK es permitir el seguimiento de casos a lo largo de todo el procedimiento penal; sin embargo, la cantidad de tiempo que ha llevado el proyecto demuestra bien la magnitud del problema y probablemente esa es la razón por la que la mayoría de los países no han intentado crear un sistema similar propio.

## **3**<sup>a</sup> PARTE **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El fin de este estudio es evaluar el tipo de datos administrativos que los Estados miembros del Consejo de Europa están recopilando sobre las víctimas de la violencia doméstica y hacer recomendaciones sobre la recogida de datos administrativos más allá de las prácticas actuales. Este capítulo contiene los resultados del estudio, seguidos de recomendaciones.

### **3.1. Resultados**

De los métodos de recogida de datos empleados, la información más concreta y útil de este estudio se obtuvo durante las visitas a los países. Dicha información está reunida en los informes en profundidad por países incluidos en el Apéndice 17. El fin de los informes sobre los países es mostrar de manera más o menos detallada las diferentes formas en las que las distintas autoridades y agencias han organizado o no la recogida de datos sobre violencia doméstica en los distintos países. Los informes sobre los países pueden emplearse como ejemplos o modelos de recogida de datos para otros países cuando se están planificando o considerando distintas formas y sistemas de registro de datos. No obstante, debería tenerse en cuenta que el plazo del proyecto únicamente permitió la realización de visitas cortas a los países. Debido a los muchos preparativos necesarios para el éxito de las visitas a los países, en algunos casos resultó imposible coordinar visitas relevantes para que pudieran organizarse en un programa de visita que funcionase bien. La disposición de más tiempo para los preparativos, así como la posibilidad de asignar más tiempo a cada visita, habría aportado más información.

Sin embargo, el estudio aportó resultados importantes de carácter práctico en relación con las distintas definiciones de las siguientes cuestiones básicas que usan en la práctica: violencia doméstica, víctima, relaciones entre la víctima y la persona agresora y tipos de violencia. Sin duda esta es la información más valiosa recopilada con el cuestionario. La cantidad de definiciones diferentes es un buen ejemplo de la situación actual en la que es probable que un intento de introducir definiciones uniformes que pudieran utilizarse en todos los Estados miembros del Consejo de Europa suponga todo un reto y lleve mucho tiempo, dado el hecho de que cada país tendría

que evaluar su situación actual, identificar los sistemas de producción de datos, las variables y las clasificaciones, y convencer a los distintos agentes de que cambiaran sus sistemas de datos en consecuencia. También puede sostenerse que el empleo de definiciones uniformes en todas partes no siempre sería oportuno. Esta cuestión se debate más ampliamente a continuación.

A pesar del a veces cuestionable nivel de fiabilidad de las respuestas al cuestionario, las respuestas recibidas indican claramente que las prácticas más exhaustivas de recogida de datos pueden encontrarse en la Policía y los Servicios Sociales, las ONG y los agentes del «tercer sector». De acuerdo con los resultados del cuestionario, las situaciones menos satisfactorias se producen en la asistencia sanitaria y las autoridades judiciales. El problema de los sistemas de datos empleados por las autoridades judiciales es que en muchos países las Fiscalías públicas y los tribunales no distinguen los casos de violencia doméstica. Los casos se codifican según los delitos definidos en los códigos penales y los actos delictivos. Como resultado, no pueden distinguirse los casos de violencia doméstica en los sistemas de las Fiscalías y los tribunales a menos que la violencia doméstica sea un delito específico. Un problema adicional es que las administraciones de derecho penal, por norma, no registran información estadística sobre las víctimas de los delitos ni sobre la relación entre la víctima y la persona agresora y, consiguientemente, normalmente no se dispone de datos que podrían describir la violencia doméstica contra las mujeres por parte de parejas o ex parejas.

En lo que respecta a la asistencia sanitaria, los problemas de recogida de datos son algo diferentes. Algunas personas encuestadas dijeron que es posible que el personal médico y de enfermería pensase que no es responsabilidad suya preguntar si el o la paciente es víctima de violencia doméstica. Su responsabilidad es encargarse de las lesiones, no averiguar lo que las provocó. Las dificultades para identificar el problema son uno de los motivos del deficiente registro de datos en la asistencia sanitaria. Los miembros del personal médico y de enfermería no siempre tienen las habilidades ni las herramientas necesarias para identificar los tipos de lesiones típicos de la violencia doméstica. Además, preguntar sobre la violencia doméstica no es fácil, sobre todo si no se tiene certeza sobre ella. También puede sostenerse que preguntar acerca de la violencia doméstica podría poner en peligro la confidencialidad entre el/la paciente y el médico/la médica y disuadir al/la paciente de ponerse en contacto con los organismos sanitarios. De esta forma se convierte en una cuestión de ética del tratamiento. Podrían resolverse estos problemas —al menos en parte— con formación adicional sobre la forma de

identificar el problema y de hablarlo con el/la paciente. Otro problema que podría provocar que el registro sea deficiente en la asistencia sanitaria en muchos países es el creciente número de pacientes por personal médico/de enfermería y la necesidad de dar prioridad a las tareas. En caso de limitaciones importantes de tiempo, es posible que no se considere que el registro de datos sobre violencia doméstica esté entre las tareas más importantes. La recogida de datos podría mejorarse asignando más recursos a la asistencia sanitaria. Sin embargo, preguntarle a las/los pacientes por la violencia doméstica e interesarse por el registro de información sobre la violencia doméstica es también cuestión de actitudes. Un cambio de actitudes, combinado con una formación adecuada podría ser un reto mayor que la asignación de recursos adicionales.

Antes de exponer una serie de recomendaciones sobre la forma en que deberían recogerse los datos administrativos sobre violencia doméstica y qué tipos deberían recogerse, es importante debatir el fin de la recogida de datos administrativos y cuestiones de compatibilidad de datos.

Ante todo, el principal objetivo de la recogida de datos administrativos sobre violencia doméstica contra las mujeres es recopilar información que sea comparable dentro de los países y las autoridades y organismos. Esto implica que las distintas autoridades y agencias pueden utilizar datos administrativos al evaluar los cambios en la violencia doméstica contra las mujeres a lo largo del tiempo y en su propio campo. Por ejemplo: un centro de acogida puede registrar ciertos datos sobre sus usuarias o usuarios durante años, comparar las cifras de distintos años y sacar conclusiones basándose en los datos registrados. Asimismo, todos los hospitales públicos de un país pueden registrar datos idénticos y compararlos después tanto a lo largo del tiempo como entre hospitales.

En una situación ideal, los datos administrativos también pueden ser comparables entre países. Esto requeriría que las autoridades y los organismos que trabajan en el mismo campo en distintos países registrasen datos sobre ciertas variables de manera uniforme. Estas variables podrían ser, por ejemplo, el sexo y la edad de la víctima y la persona agresora, la relación entre ambas y el tipo de violencia que ha sufrido la víctima. No obstante, la clasificación completa de las variables podría variar entre autoridades, dependiendo del tipo y el fin de la actividad. La posibilidad de comparar entre países implicaría, por ejemplo, que los hospitales de distintos países pudiesen comparar el número de mujeres que acuden por lesiones provocadas por violencia doméstica, el tipo de violencia que han sufrido estas mujeres y



si la persona agresora es normalmente su pareja o marido actual o una ex pareja/marido.

No obstante, existen varias razones por las que la comparación de datos administrativos entre países supone un reto. Uno de los principales motivos es el empleo de definiciones y terminología diferente en los distintos países y por parte de distintas autoridades. Las definiciones de violencia doméstica, víctima o tipo de violencia varían entre autoridades y países. Esto es más evidente en la Policía y las autoridades judiciales, ya que suelen basarse en definiciones acordes con la legislación. Por ejemplo, el sistema y el contenido de las órdenes de alejamiento varían de un país a otro y, consiguientemente, también varían los datos registrados sobre ellas. Aunque algunos Estados miembros tienen sistemas jurídicos y legislación bastante similares, los delitos individuales y, por tanto, las definiciones utilizadas son muy diferentes.

Las definiciones de violencia doméstica, víctima y tipo de violencia dependen naturalmente del contexto en el que se crean y utilizan. Las actividades y operaciones y también el fin de las actividades de la Policía, el personal médico o los centros de acogida, por ejemplo, son diferentes y, por tanto, las definiciones que emplean no son idénticas. Por tanto, tal vez no sea ni práctico ni razonable crear una definición exhaustiva y completamente coherente de la violencia doméstica o la víctima que pueda utilizarse en todas partes. Un objetivo realista sería introducir definiciones uniformes para cada área de actividad de forma que, por ejemplo, todos los tribunales, todos los hospitales y todos los centros de acogida de un país o de diferentes países utilicen definiciones uniformes. Esto facilitaría las comparaciones no sólo entre distintos tribunales, hospitales o centros de acogida de un país, sino también entre distintos países.

### **3.2. Recomendaciones**

Al realizar recomendaciones a autoridades y organismos sobre la recogida de datos sobre violencia doméstica contra las mujeres debería recordarse que la recogida de datos no es una prioridad fundamental de dichos organismos.<sup>360</sup> Su cometido principal es otro (averiguar si se ha cometido un delito, si la supuesta persona agresora es culpable o no, atender a un/una paciente, proporcionar refugio a una víctima de la violencia, proporcionar apoyo

---

<sup>360</sup> Esto se señaló en varias de las respuestas recibidas.

social a una víctima de la violencia...) y los datos se recopilan como sub-producto en el proceso. Por consiguiente, con frecuencia se considera que no es realista pedirles a estos organismos que comiencen a registrar datos en la misma escala que aquellos cuyo cometido principal es la recogida de datos. Además, estas autoridades y organismos son profesionales en su propio campo, no en la recogida de datos. Esto implica que no siempre tienen los conocimientos técnicos ni un profundo interés en la recogida de datos, lo que a su vez puede provocar registros incorrectos y poco fiables de los datos.

Asimismo, es importante considerar cuánta información puede esperarse que registren las autoridades, los organismos y las ONG sobre la violencia doméstica contra las mujeres, puesto que su campo de actuación y sus responsabilidades son amplias y no están muy especificadas. Muchos países tienen líneas telefónicas de ayuda y otros servicios que pueden utilizarse en muchos tipos de situaciones difíciles en la vida, incluido en caso de violencia doméstica. Estos tipos de servicios puede proporcionarlos, por ejemplo, una entidad religiosa (iglesia), un organismo de apoyo a las víctimas u oficinas municipales de asistencia social. Cuando el servicio no se dirige exclusivamente a víctimas femeninas de la violencia doméstica, tampoco es fácil que la recogida de datos sobre violencia doméstica sea tan específica. No obstante, puede y debería registrarse alguna información básica. Cuál es esta información básica y cómo puede registrarse debería negociarse con las autoridades y los organismos de ayuda relevantes. Podemos encontrar un buen ejemplo de este tipo de actividad cooperativa en España, donde el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer ha desarrollado un *Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género*. Los miembros del Observatorio están organizando y han organizado seminarios y reuniones con las instituciones que participan en la lucha contra la violencia de género y en la localización de víctimas para motivarlas a que comiencen a planificar y llevar a cabo la recogida de datos de acuerdo con el *Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género*. Se recomienda que este tipo de enfoque se implante también en otros lugares.

Puede que no sea realista pedir a los organismos que trabajan con la violencia doméstica contra las mujeres que creen e introduzcan sistemas de registro de datos totalmente nuevos; sin embargo, la modificación y mejora de los sistemas de recogida de datos suele realizarse con regularidad en cualquier caso, y podrían aprovecharse esas situaciones para cambiar las clasificaciones con el objeto de satisfacer los requisitos básicos de la recogida de datos establecidos por el Grupo de Trabajo para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica del Consejo de Europa en

el Programa de la Campaña.<sup>361</sup> Es posible modificar clasificaciones existentes y, si se hace, deberían tenerse en cuenta las siguientes recomendaciones.

### ***Recomendación sobre el establecimiento de un organismo que coordine la recogida de datos***

Actualmente, lo habitual es que los distintos organismos produzcan datos sobre la violencia doméstica contra las mujeres prácticamente sin ninguna coordinación. Por consiguiente, las variables y clasificaciones utilizadas no siguen normas uniformes. Sin una coordinación sistemática, resulta difícil progresar en este sentido; por tanto, debería establecerse un organismo central nacional o un representante que pudiera controlar y dar instrucciones al efecto. Este organismo podría, por ejemplo, ser la oficina nacional de estadística o un observatorio como en España.

### ***Recomendación sobre qué niveles de autoridad estatal recogerán qué tipo de datos y en qué instituciones públicas o privadas se hará***

La recogida de datos administrativos sobre violencia doméstica contra las mujeres es responsabilidad de los organismos que se encargan de luchar contra la violencia doméstica desde la base. En la práctica, esto significa, por ejemplo, la/el agente de Policía que acude al escenario de la violencia doméstica, el médico/la médica que trata las lesiones de la paciente provocadas por la violencia doméstica o el empleado/la empleada que contesta el teléfono de una línea telefónica de ayuda. Sin embargo, las autoridades y administraciones superiores, públicas o privadas, son responsables de controlar que se registren datos relevantes y útiles, y de que se haga de forma adecuada y de acuerdo con las instrucciones. Así pues, las autoridades públicas y privadas, como los ministerios, los consejos nacionales, las asociaciones, los sindicatos y las organizaciones centrales son responsables de organizar, supervisar y controlar la recogida de datos administrativos sobre la violencia doméstica contra las mujeres en su campo y dentro de los organismos que trabajan desde la base, y de dar instrucciones y formar al personal al respecto.

---

<sup>361</sup> Véase nota 1 anterior.

La segunda parte de esta recomendación referente a qué instituciones públicas o privadas recogerán qué tipo de datos se tratará en el capítulo 3.3, «Modelo de planteamiento para la recogida de datos administrativos».

### ***Recomendación sobre la forma de establecer un sistema de datos administrativos en instituciones que todavía no recopilan los datos recomendados***

Al establecer sistemas de datos administrativos a escala nacional, el punto de partida es averiguar y examinar todas las autoridades, los organismos, las instituciones y las ONG que trabajan con el tema de la violencia doméstica contra mujeres. En los informes de los países del presente estudio pueden encontrarse ejemplos de autoridades e instituciones. El siguiente paso es realizar un inventario de la situación de la recogida de datos administrativos sobre la violencia doméstica contra las mujeres en esas autoridades e instituciones, puesto que todos los organismos suelen recoger algún tipo de datos sobre sus actividades y usuarios. ¿Qué tipo de datos, con qué métodos y con qué tipos de variables se están recopilando ya? ¿Se realiza la recogida de datos de forma sistemática y se emplea un formulario específico o sistema de datos al registrar los datos? Debería haber un organismo central que realizase ese inventario y proporcionase asesoramiento adicional sobre este asunto a cada institución relevante.

Según el Programa de la *Campaña del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica*, la recogida de datos debería dividirse por sexo, tipo de violencia y relación de la persona agresora con la víctima. Esto se ha tomado como pauta en el presente estudio y, por tanto, se recomienda que todos los organismos e instituciones que trabajen con la violencia (doméstica) contra mujeres registren al menos esos datos y la edad de la víctima y de la persona agresora. Así, si el inventario de recogida de datos indica que no se está registrando información sobre esos temas, deberían incluirse en el procedimiento de recogida de datos.

Si ya existe un formulario de recogida de datos o un sistema de datos electrónico, debería añadirse al sistema existente la información que pudiera faltar. Es muy probable que los sistemas de datos existentes sean insuficientes, puesto que la recogida de datos no es una prioridad de estos organismos e instituciones, y cada sistema se ha desarrollado para atender los intereses específicos del organismo. Si no se registra ninguna información,

debería diseñarse una ficha de datos básicos. Ese formulario debería incluir, al menos, preguntas sobre el sexo y la edad de la víctima y la persona agresora, el tipo de violencia y la relación de la persona agresora y la víctima. Además de esas preguntas básicas, el organismo o la institución podrían y, por supuesto, deberían añadir preguntas que considerasen relevantes o esenciales referentes a su campo concreto de actuación.

Como se señaló en la recomendación anterior, la planificación y coordinación de un formulario de recogida de datos es responsabilidad de las autoridades y administraciones superiores. Sin embargo, debería realizarse en cooperación con miembros de la profesión en cuestión, que se enfrenten a la violencia doméstica en su trabajo diario para aprovechar sus opiniones e ideas sobre las preguntas que pueden y deben plantearse a los usuarios y las usuarias.

Además del formulario de recogida de datos, deberían prepararse instrucciones sobre la forma de utilizar el formulario y de identificar a una víctima de la violencia doméstica. Dar instrucciones y formar a las personas que se espera que comiencen a utilizar el formulario y a recoger datos es muy importante a la hora de crear un sistema de recogida de datos, ya que únicamente resultan útiles los datos registrados de forma precisa y de acuerdo con principios y normas estándar. Por esta razón es importante que todas aquellas personas que participen en la recogida de datos sean conscientes de cómo debería realizarse.

En el contexto de la formación, también debería destacarse la importancia de la recogida de datos administrativos. Con frecuencia la gente cree que tiene que registrar los datos únicamente con fines estadísticos, cuando en realidad los datos también pueden resultar útiles para quienes los registran. Los datos pueden utilizarse para fines administrativos como el análisis y el desarrollo de actividades, la planificación presupuestaria, la asignación de recursos y en la administración de personal. Deberían elaborarse informes con los datos administrativos de forma que puedan utilizarse fácilmente en la práctica. Contratar a un especialista que pueda analizar los datos administrativos también podría convenir a estos organismos e instituciones.

La formación del personal cuyo trabajo es la recogida de datos puede organizarse de muchas formas. Podemos encontrar un ejemplo en España, donde el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer ha organizado seminarios y reuniones con las instituciones que participan en la lucha contra la violencia doméstica, con el fin de motivarlas para que comiencen a reco-

ger datos sobre la violencia doméstica contra las mujeres. Estas reuniones deberían incluir debates recíprocos para que ambas partes pudieran expresar sus opiniones e ideas sobre la recogida de datos. Muchos organismos e instituciones no están obligados oficialmente a registrar datos, lo que implica que deben estar convencidos para hacerlo de forma voluntaria. Por tanto, los debates abiertos en seminarios y reuniones son importantes a la hora de convencer a las personas de la importancia de una recogida de datos de gran calidad y de motivarles a que registren dichos datos.

El último paso en la creación de un sistema de datos es decidir la forma en que se procesa el material. Muchas autoridades y organismos (como la Policía) suelen tener ya un sistema de datos electrónico al que deberían añadirse nuevas variables e información. Si no existe ningún sistema de datos, debería diseñarse o adquirirse algún tipo de sistema electrónico para el procesamiento de los datos registrados.

La tabla siguiente muestra cómo se delineó en Finlandia la situación de la recogida de datos administrativos. La tabla sirve como ejemplo de los pasos necesarios a la hora de delinear la situación existente en cualquier país.

**Tabla 1**

*Panorama de la situación actual de la recogida de datos administrativos en Finlandia*

Qué debe averiguarse	Qué se ha hecho
¿Qué instituciones, autoridades y organismos trabajan, de alguna forma, con el problema de la violencia (doméstica) contra las mujeres en Finlandia?	Se recopiló una lista de instituciones, autoridades y organismos con la ayuda de informes y estudios anteriores y de investigación en Internet. También se contactó con especialistas y expertos/expertas en el campo de la violencia doméstica y se les preguntó lo que sabían sobre la recogida de datos. Los expertos y las expertas se fueron encontrando mediante el método «de bola de nieve»: si alguien decía que no sabía sobre esos temas, se le pedía el nombre de alguien que sí supiese. De esta forma fue posible encontrar a los/las especialistas y las instituciones centrales en el campo de la recogida de datos sobre la violencia doméstica contra las mujeres. Esto se realizó de la forma más exhaustiva posible.
¿Qué tipos de sistemas de datos tienen estos organismos? ¿Qué tipos de datos registran estos organismos? ¿Qué tipos de variables y clasificaciones emplean?	La información sobre la recogida de datos y los sistemas de datos existentes se obtuvo de estudios, publicaciones e informes anteriores publicados por los propios organismos y por personal investigador/institutos de investigación. También se utilizaron como fuentes de información las páginas web y los informes anuales de las instituciones y los organismos. Si no se encontraba información sobre la recogida de datos por esos medios, se contactaba con las instituciones por teléfono o correo electrónico y se les preguntaba si registran datos administrativos y, en caso afirmativo, qué tipo de datos. Los datos de contacto se encontraron en Internet. Asimismo, se visitó a personas claves en algunas instituciones y organismos como la Oficina Finlandesa de Estadística ↓

*continúa*

**Tabla 1 (continuación)**

*Panorama de la situación actual de la recogida de datos administrativos en Finlandia*

Qué debe averiguarse	Qué se ha hecho
	<p>↓ o el Centro Nacional de Investigación y Desarrollo para el Bienestar y la Salud con el objeto de plantear preguntas sobre la recogida de datos administrativos sobre la violencia doméstica contra las mujeres. Algunos organismos, sobre todo las ONG, compartieron el formulario de recogida de datos que utilizan con sus usuarias y usuarios. Esta fue la información más detallada que se recibió y también la más útil, puesto que revela las preguntas/variables exactas que se estaban utilizando.</p>
<p>¿Se registra el sexo y la edad de la víctima y de la persona agresora, la relación entre ambas y el tipo de violencia? ¿Qué tipo de datos no se registra?</p>	<p>Tras una evaluación inicial de los sistemas de datos y de qué tipos de datos administrativos registran las distintas instituciones y organismos, se resumió dicha información por escrito. Se preparó una descripción de los sistemas de datos seguida por una explicación de qué tipos de datos se registran o no. Se prestó especial atención a si se registra el sexo y la edad de la víctima y de la persona agresora, la relación entre ambas y el tipo de violencia.</p>
<p>Ejemplos de datos registrados reales</p>	<p>Siempre que fuera posible, se buscaban ejemplos de datos registrados. Se encontraron ejemplos en los informes de investigación y los estudios, los informes anuales y las páginas web de los organismos. Resulta más fácil comprender las ventajas y las deficiencias de la forma actual de recoger los datos cuando se muestran cifras reales.</p>
<p>¿Qué tipo de datos deberían registrarse? ¿Qué debería hacerse de otra forma?</p>	<p>Tras evaluar qué tipo de datos registran y no registran las instituciones y los organismos y con la ayuda de ejemplos de estos, se elaboraron recomendaciones sobre qué tipo de datos deberían registrar. Esto se hizo principalmente de acuerdo con las directrices sobre recogida de datos establecidas por el Grupo de Trabajo para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica<sup>a</sup> de forma que si faltaba información sobre el sexo y la edad de la víctima y de la persona agresora, la relación entre ambas y el tipo de violencia, se recomendaba que se registrasen en el futuro. En algunos casos las recomendaciones incluían sugerencias sobre la forma de realizar el cambio práctico y real en el sistema de datos, por ejemplo, añadiendo un campo obligatorio en el sistema de registro de datos.</p>
<p>¿Qué ocurre después?</p>	<p>Una vez realizadas las recomendaciones a los organismos y las instituciones, les tocaba considerar si los cambios recomendados son útiles y están bien justificados. Entonces las personas encargadas de la toma de decisiones deben decidir si se ponen en práctica los cambios o no. Es necesario que exista coordinación a escala nacional, de la que son responsables los Ministerios, las Autoridades Locales y los Consejos Nacionales.</p>
<p><sup>a</sup> Véase el Programa de la Campaña, en la nota 1 anterior.</p>	

### **3.3. Modelo de planteamiento para la recogida de datos administrativos**

Esta sección contiene recomendaciones sobre el tipo de datos administrativos que debería recogerse en distintas instituciones públicas y privadas que trabajan con el problema de la violencia doméstica contra las mujeres.

La principal propuesta es que la recogida de datos debería dividirse por sexo y edad de la víctima y de la persona agresora, el tipo de violencia, así como por la relación entre la persona agresora y la víctima. Estos son los requisitos mínimos de recogida de datos y debería registrarse de alguna forma información sobre estas categorías en todos los organismos que trabajan con la violencia doméstica contra las mujeres. Estos requisitos se tratan a continuación uno por uno.

En primer lugar, debería haber una definición explícita de víctima y persona agresora, puesto que deberían registrarse los datos de ambas. Una vez adoptadas esas definiciones, deberían recogerse los siguientes datos normalizados sobre víctimas y personas agresoras.

### ***1. Sexo de la víctima y de la persona agresora***

Probablemente en la mayoría de los lugares que registran información sobre la violencia doméstica ya se registra el sexo de la víctima, pero es posible que falte el sexo de la persona agresora. Ambos son igual de importantes y registrar el sexo de ambas puede llevarse a cabo fácilmente.

### ***2. Edad de la víctima y de la persona agresora***

Esta información es importante porque la diferencia de edad entre la víctima y la persona agresora puede calcularse a partir de sus edades. La diferencia de edad puede ser un detalle importante cuando se están evaluando distintos aspectos de la violencia doméstica. La edad puede registrarse anotando el año de nacimiento o la edad de la persona en el momento en que se registran los datos o cuando se produce el caso de violencia.

### ***3. Tipo de violencia***

Si bien el registro del sexo y la edad de la víctima y la persona agresora es bastante sencillo, el registro del tipo de violencia es más complicado. Los tipos de violencia pueden definirse de muchas formas y tal vez no sea realista ni razonable utilizar la misma definición en todas partes ya que las distintas autoridades y organismos trabajan en entornos diferentes, con distintos fines y con distintos tipos de problemas. Por ejemplo, para la Policía, la Fiscalía y los tribunales es razonable utilizar definiciones basadas en legis-



lación. Esto implica que se utilicen categorías como agresión, violación, relaciones sexuales bajo coacción, homicidio y asesinato al definir el tipo de violencia. En la asistencia sanitaria, puede definirse el tipo de violencia, por ejemplo, según la *Clasificación Internacional de Enfermedades*. Como resultado, pueden utilizarse definiciones como agresión con drogas, medicamentos y sustancias biológicas, agresión por ahorcamiento, estrangulamiento y sofocación, agresión con disparo de arma corta, agresión con humo, fuego y llamas, agresión con objeto cortante, agresión con fuerza corporal, agresión sexual con fuerza corporal, y negligencia y abandono a la hora de definir el tipo de violencia en la asistencia sanitaria.

Se recomienda que los organismos que no trabajen dentro del sistema judicial o sanitario utilicen definiciones más generales de la violencia en sus recopilaciones de datos. Podrían incluir, por ejemplo: violencia física, violencia psíquica/psicológica, violencia económica, violencia sexual y violencia cultural. Con independencia de las opciones de tipos de violencia, lo más importante es que el contenido de estas opciones se haya definido explícitamente. Por ejemplo, la persona que registre el tipo de violencia debe saber qué significa violencia física o sexual y cuál es la diferencia entre ambas. Es posible interpretar las violencias económica o cultural, por ejemplo, de distintas formas. El contenido concreto de los términos y opciones debería decidirse antes de que se produzca el registro de los datos, es decir, cuando se esté tomando la decisión sobre los términos y opciones que se utilizarán. Las opciones de tipos de violencia, así como las definiciones y el contenido de las categorías empleadas deberían incluirse en la formación del personal que se dedique a la recogida de datos. Los formularios de recogida de datos también deberían incluir siempre definiciones por escrito de los elementos principales.

#### **4. Relación entre la persona agresora y la víctima**

Es muy importante registrar esta información, ya que revela un aspecto fundamental de la violencia doméstica: quién es la víctima y la persona agresora. Es importante clasificar la relación de la persona agresora con la víctima de la forma más precisa posible para obtener una imagen detallada de quiénes participan en situaciones de violencia doméstica. Por esta razón, expresiones como «miembro de la familia» o «persona íntima» no son lo suficientemente precisas. La relación entre la persona agresora y la víctima puede definirse de muchas formas y pueden emplearse muchas opciones de relaciones. Una lista así podría incluir, por ejemplo: cónyuge, ex cónyuge,

novio/ novia, ex novio/ex novia, pareja de hecho, ex pareja de hecho, otro miembro de la familia, otro familiar, amigo/amiga/ conocido/conocida y desconocido/desconocida. Lo importante es que en las opciones se distinga a ex cónyuges y parejas.

Del mismo modo, como se argumentó respecto a los tipos de violencia, definir el significado de las distintas opciones de relaciones tiene la misma importancia. La persona que registre la relación entre la víctima y la persona agresora debe saber el significado exacto de cónyuge, novio o pareja de hecho para realizar un registro correcto y sin problemas de interpretación que dificultaría el proceso de registro. Las clasificaciones detalladas también permitirán realizar comparaciones entre fuentes de datos, incluso aunque apliquen definiciones generales diferentes.

La tabla siguiente muestra qué tipos de datos administrativos deberían recoger los organismos y las instituciones que trabajan con el problema de la violencia doméstica contra las mujeres. Debería tenerse en cuenta que sólo se presentan en la tabla los requisitos mínimos y que los distintos organismos e instituciones pueden y deben registrar también otros datos que sean relevantes o esenciales referentes a su campo concreto de actuación.

**Tabla 2**

*Datos mínimos que deberían recoger los distintos organismos sobre la violencia doméstica*

Autoridad/organismo	Recomendación sobre qué datos registrar
Policía	Distinguir los casos de violencia doméstica de otros casos
	Sexo de la víctima y de la persona agresora
	Edad de la víctima y de la persona agresora
	Relación entre la víctima y la persona agresora
	Tipo de violencia (según los códigos penales)
	Resultado de los casos: se investiga el caso, se realiza una detención, se denuncia el caso a la Fiscalía, etc.
Fiscalía	Distinguir los casos de violencia doméstica de otros casos
	Sexo de la víctima y de la persona agresora
	Edad de la víctima y de la persona agresora
	Relación entre la víctima y la persona agresora
	Tipo de violencia (según los códigos penales)
	Resultado de los casos: se retira la acusación, el caso pasa a los tribunales, etc.

*continúa*

**Tabla 2 (continuación)***Datos mínimos que deberían recoger los distintos organismos sobre la violencia doméstica*

<b>Autoridad/organismo</b>	<b>Recomendación sobre qué datos registrar</b>
Tribunales de Primera Instancia (tanto penales como civiles)	Distinguir los casos de violencia doméstica del resto de los casos
	Sexo de la víctima y de la persona agresora
	Edad de la víctima y de la persona agresora
	Relación entre la víctima y la persona agresora
	Tipo de violencia (según los actos delictivos)
	Resultado de los casos: culpable o no culpable, condena o no, tipo de condena (multa, prisión, trabajo en beneficio de la comunidad, etc.)
Investigadores de causas de las muertes	Distinguir las muertes provocadas por la violencia doméstica del resto de las muertes
	Sexo de la víctima y de la persona agresora
	Edad de la víctima y de la persona agresora
	Relación entre la víctima y la persona agresora
	Tipo de violencia (p. ej. según la CIE-10)
Servicios sanitarios	Sexo de la víctima y de la persona agresora
	Edad de la víctima y de la persona agresora
	Relación entre la víctima y la persona agresora
	Tipo de violencia (p. ej. según la CIE-10)
Servicios sociales (por ejemplo, centros de acogida, líneas telefónicas de ayuda y otros proveedores de servicios sociales)	Sexo de la víctima y de la persona agresora
	Edad de la víctima y de la persona agresora
	Relación entre la víctima y la persona agresora
	Tipo de violencia

Deberían darse recomendaciones similares también a otros organismos relevantes si son activos.

En resumen, podemos llegar a la conclusión de que la formación y la sensibilización son elementos claves cuando se establecen los sistemas de recogida de datos, pero también cuando se mejora un sistema de registro de datos existente. Sigue habiendo mucho que hacer respecto a la recogida de datos administrativos sobre la violencia doméstica contra las mujeres en los Estados miembros del Consejo de Europa. Este es un tema importante que abordar, ya que los datos sobre el funcionamiento de las instituciones sociales más importantes son un elemento clave en una estrategia para tratar la violencia doméstica como una forma extendida de violencia contra las mujeres.

## Apéndice 1

Respuestas a la sección 1 del cuestionario: Policía

	Nombre de la organización	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria		sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sin respuesta	
Azerbaiyán	Comisarías de distrito, Ministerio del Interior	sí	sin respuesta	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Bélgica	sin respuesta									
Bulgaria	Servicio Nacional de Policía	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Croacia	Sector de Delincuencia Juvenil, Departamento de Delitos Generales, Dirección de la Policía Criminal, Dirección de la Policía General	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	
Chipre	Policía de Chipre	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
República Checa	Dirección de Orden Público y Servicio Policial Ferroviario	no								
Dinamarca	Policía danesa	no								
Estonia	Dirección General de la Policía, prefecturas de Policía	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Finlandia	Policía finlandesa	sí	sí	no	no	sí	no		no	
Georgia	Departamento de Análisis e Información, Ministerio de Asuntos Interiores	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Grecia	Jefatura de Policía/División de Seguridad Pública	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
Hungría	Jefatura Nacional de Policía de Hungría	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Italia	Datos referentes a todas las autoridades policiales (Gendarmería, Policía estatal, Guardia fiscal, Policía penitenciaria, Guardia civil)	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí

continúa

## Apéndice 1 (continuación)

### Respuestas a la sección 1 del cuestionario: Policía

	Nombre de la organización	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	
	Letonia	Policía estatal del Ministerio del Interior de la República de Letonia	sí	no							
	Liechtenstein	Landespolizei des Fürstentums Liechtensteins	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no		
	Lituania	Policía de Lituania	sí	sí	no	no	no		no		
	Luxemburgo	Police Grand-Ducale	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	
	Moldavia	Ministerio del Interior (Departamento General de Policía)	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	
	Montenegro	Dirección de Policía de Montenegro	sí	sí	sí	sí	sí	no	no		
	Países Bajos	Policía de los Países Bajos	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	
	Polonia	Oficina de Prevención y Tráfico Vial de la Jefatura General de Policía	sí	sí	sí	sí	no		no		
	Portugal	Guardia Nacional Republicana (GNR) y Policía de Seguridad Pública (PSP)	sí	sí	sí	sí	sí	no	no		
	Rumania	Inspección de Policía de Distrito	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	
	Eslovaquia	Ministerio del Interior, Jefatura de Policía	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	
	Eslovenia	Dirección de la Policía General, Dirección de la Policía Criminal	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no		
	España	EMUMES, Guardia Civil	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	
	Suecia	Policía sueca	sí	sí	sí	sí	sí	no	no		
	Suiza		sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	
	Reino Unido	Servicios de Policía de todo el país	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	
	<b>Número de países que respondieron sí</b>		<b>27</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>15</b>

<sup>a</sup> Debería tenerse en cuenta que las respuestas de Suecia se refieren al código de delito «violencia grave contra la integridad de una mujer», un título combinado para determinados actos delictivos como la agresión, la coacción o amenazas ilícitas, los abusos sexuales o de otro tipo, o la explotación sexual. Si estos actos los comete un hombre contra una mujer (de al menos 15 años) con quien está, o ha estado, casado o con quien está, o ha estado, conviviendo en circunstancias comparables al matrimonio, se le condenará por violencia grave contra la integridad de una mujer.

## Apéndice 2

### Respuestas a la sección 2 del cuestionario: llamadas de urgencia

	Nombre del organismo	¿Se registra información sobre llamadas de urgencia?	¿Pueden distinguirse los casos cuyo motivo es la violencia doméstica?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra el sexo de la víctima?	¿Se registra el sexo de la persona agresora?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria	Sin respuesta											
Azerbaiyán	Sin respuesta											
Bélgica	Sin respuesta											
Bulgaria		no										
Croacia	Centro de Comunicaciones Operativas del MI, Dirección de la Policía General	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
Chipre	Policía de Chipre	sí	-	-	sí	sí	sí	sí	sí	no	no	
Chipre	Servicios de Asistencia Social	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
República Checa	Policía de la República Checa, línea 158 de urgencias	sí	sí	no	sí	no	no	no	no		no	
República Checa	Asociación de Líneas de Seguridad; línea de seguridad para niños	sí	sí	no	no	no	no	no	no		no	
Dinamarca	Distritos 1-12 de la Policía danesa	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí
Estonia	Dirección General de la Policía (todas las llamadas de urgencia son grabadas en la base de datos Polis de la Policía)	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Finlandia	Centro de Respuesta ante Emergencias	sí	sí	no	no	no	no	no	no		no	
Georgia	Inspección General de la Fiscalía General de Georgia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Georgia	Policía de Patrulla	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Grecia	Jefatura de Policía/División de Llamadas de Urgencia	sí	no									
Grecia	Centro Nacional de Asistencia de Urgencia (EKAB)	sí	no									
Hungría	sin respuesta											
Italia	Agencia Nacional para las Llamadas de Urgencia	sí	sí	sí	no	sin respuesta	sí	no	sí	sí	sí	sí
Letonia	Policía Estatal del Ministerio del Interior de la República de Letonia	sí	no									

continúa

## Apéndice 2 (continuación)

Respuestas a la sección 2 del cuestionario: llamadas de urgencia

	Nombre del organismo	¿Se registra información sobre llamadas de urgencia?	¿Pueden distinguirse los casos cuyo motivo es la violencia doméstica?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra el sexo de la víctima?	¿Se registra el sexo de la persona agresora?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	
	Letonia	Servicio Estatal de Salvamento y Contra Incendios de Letonia	sí	no									
	Liechtenstein	Sin respuesta											
	Lituania	Centro de Respuesta ante Emergencias	sí	no									
	Luxemburgo	Police Grand-Ducale	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	
	Moldavia	Comisaría Territorial de Policía	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	
	Montenegro	Dirección de Policía de Montenegro	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	
	Países Bajos	Policía de los Países Bajos	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	
	Polonia	Sin respuesta											
	Portugal	Direcção Geral da Saúde (Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde)	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	
	Portugal	Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM)	sí	no									
	Portugal	Línea 144 (línea nacional de urgencias sociales)	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	
	Rumanía	Sin respuesta											
	Eslovaquia	Policía de la República Eslovaca	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	
	Eslovenia	Dirección de la Policía General, Centro de Operación y Comunicaciones	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no		
	España	Servicio 112	sí	sí	sí	sí	sí	no	no		sí	sí	
	Suecia	Sin respuesta											
	Suiza												
	Reino Unido	Línea 999 de urgencias y Policía Local	sí	-	-	sí	sí	sí	sí	sin respuesta	sin respuesta		
	<b>Número de países que respondieron sí</b>		<b>20</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>12</b>

## Apéndice 3

### Respuestas a la sección 3 del cuestionario: Fiscalía

	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria	sí	no	no	sí	sí	no		sí	sí
Azerbaián	no								
Bélgica	sin respuesta								
Bulgaria	sin respuesta								
Croacia	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	no	
Chipre	no								
República Checa	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	no	
Dinamarca	no								
Estonia	sí	sí	sí	sí	sí	no		sí	sí
Finlandia	no								
Georgia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Grecia	sí	no	sí	sin respuesta	no	no		sí	sí
Hungría	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	
Italia	sí	sí	sí	no	sí	sí	no	sí	no
Letonia	no								
Liechtenstein	no								
Lituania	no								
Luxemburgo	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no
Moldavia	no								
Montenegro	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
Países Bajos	sí	no	no	no	sí	no		no	
Polonia	no								
Portugal	no								
Rumanía	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	
Eslovaquia	no								
Eslovenia	no								
España	no								
Suecia <sup>a</sup>	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	no	
Suiza	no								
Reino Unido	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí
<b>Número de países que respondieron sí</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>5</b>

<sup>a</sup> Debería tenerse en cuenta que las respuestas de Suecia se refieren al código de delito «violencia grave contra la integridad de una mujer», un título combinado para determinados actos delictivos como la agresión, la coacción o amenazas ilícitas, los abusos sexuales o de otro tipo, o la explotación sexual. Si estos actos los comete un hombre contra una mujer (de al menos 15 años) con quien está, o ha estado, casado o con quien está, o ha estado, conviviendo en circunstancias comparables al matrimonio, se le condenará por violencia grave contra la integridad de una mujer.



## Apéndice 4

### Respuestas a la sección 4 del cuestionario: tribunales de primera instancia

	Nombre del tipo de tribunal	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria	En procesos penales: tribunales de distrito y tribunales provinciales; en procesos de derecho de familia: tribunales de distrito	sí	no	no	sí	sí	no		sí	sí
Azerbaiyán	No hay ningún tribunal específico que se ocupe de la violencia doméstica contra mujeres	sin respuesta								
Bélgica	Sin respuesta									
Bulgaria	Tribunal de Distrito	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Croacia	Tribunal de Delitos Menores	sí	no	no	no	sí	no		no	
Croacia	Tribunal Penal Municipal de Zagreb	sí	no	no	no	sí	no		no	
Chipre	Tribunal de Distrito (jurisdicción penal)	sí	no	no	no	no	no		no	
República Checa	Tribunales de Distrito	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	no	
Dinamarca	Sin respuesta									
Estonia	Tribunal de Condado (tribunal de primera instancia)	sí	sí	sí	sí	no	no		no	
Estonia	Tribunal de Apelación	sí	sí	sí	sí	sí	no		sí	sí
Finlandia	Tribunal de Distrito	no								
Georgia	Tribunal de la ciudad de Tbilisi, Departamento de Asuntos Administrativos	sí	sí	sin respuesta	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Grecia	Tribunal de Primera Instancia	no								
Hungría		no								
Italia	Tribunales Penales	sí	sí	sí	no	sí	sí	no	sí	no
Letonia	Tribunal de Distrito/Ciudad	sí	no							
Liechtenstein	Sin respuesta									
Lituania	Administración de los Tribunales Nacionales	no								

continúa

## Apéndice 4 (continuación)

Respuestas a la sección 4 del cuestionario: tribunales de primera instancia

	Nombre del tipo de tribunal	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Luxemburgo	Tribunal de Diekirch y Tribunal de Luxemburgo	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí
Moldavia		no								
Montenegro		no								
Países Bajos	Tribunal Penal	no								
Polonia	1. Tribunal de Distrito (jurisdicción penal) 2. Tribunal de Distrito (división de familia y juvenil –tribunal de familia–)	no								
Portugal	Para el juicio: – Tribunal de Comarca; – Vara Criminal; – Juízo Criminal; – Juízo de Pequena Instância Criminal.  Para las fases previas (investigación e instrucción): – Tribunal de Instrução Criminal.	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	no	
Rumanía	El Tribunal de Primera Instancia de todos los municipios de Rumanía	no								
Eslovaquia	El Tribunal de Primera Instancia	sí	no							
Eslovenia	Tribunales Locales y Tribunales de Distrito	no								
España	Juzgados de Primera Instancia y de Instrucción, de lo Civil, de lo Penal y de Violencia sobre la Mujer	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Suecia <sup>a</sup>	Tribunal de Distrito	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	no	
Suiza	No hacemos distinciones entre las instancias. La estadística de condenas y sentencias se basa únicamente en el registro de condenas para adultos.	sí	no							

continúa

## Apéndice 4 (continuación)

Respuestas a la sección 4 del cuestionario: tribunales de primera instancia

	Nombre del tipo de tribunal	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Reino Unido	Los procesos penales son vistos en los tribunales de primera y segunda instancia. Dentro de los tribunales de Primera Instancia existen actualmente 64 sistemas de Tribunales Especialistas en Violencia Doméstica. Los procesos civiles/de familia son vistos en los Tribunales de Condado; Tribunales de Procedimientos de Familia (en primera instancia), tribunal superior. Las respuestas hacen referencia a procedimientos civiles/de familia.	sí	no	no	no	no	no		no	
Reino Unido	Tribunales de Primera Instancia, Procesos Penales	sí	sí	sí	sí	sí	no		sí	no
Reino Unido	Tribunales Especialistas en VD	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Reino Unido	Otros Tribunales de Primera Instancia	no								
<b>Número de países que respondieron sí</b>		<b>16</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>7</b>
<p><sup>a</sup> Debería tenerse en cuenta que las respuestas de Suecia se refieren al código de delito «violencia grave contra la integridad de una mujer», un título combinado para determinados actos delictivos como la agresión, la coacción o amenazas ilícitas, los abusos sexuales o de otro tipo, o la explotación sexual. Si estos actos los comete un hombre contra una mujer (de al menos 15 años) con quien está, o ha estado, casado o con quien está, o ha estado, conviviendo en circunstancias comparables al matrimonio, se le condenará por violencia grave contra la integridad de una mujer.</p>										

## Apéndice 5

*Respuestas a la sección 6 del cuestionario: personal investigador de las causas de las muertes*

	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria	sin respuesta								
Azerbaiyán	no								
Bélgica	sin respuesta								
Bulgaria	sin respuesta								
Croacia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	no	
Chipre	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
República Checa	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Dinamarca	sí	sí	sí	sí	no	no		–	–
Estonia	no								
Finlandia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	
Georgia	no								
Grecia	sí	sí	sí	sí	sí	sin respuesta	no	sí	sí
Hungría	–								
Italia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Letonia	no								
Liechtenstein	sin respuesta								
Lituania	sin respuesta								
Luxemburgo	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	–
Moldavia	no								
Montenegro	no								
Países Bajos	sí	sí	sí	sí	no	sí	no	sí	no
Polonia	no								
Portugal	sí	no	no	sí	no	sí	no	sí	no
Rumanía	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Eslovaquia	sin respuesta								
Eslovenia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	
España	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	–
Suecia	sin respuesta								
Suiza	no								
Reino Unido	no								
<b>Número de países que respondieron sí</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>5</b>

## Apéndice 6

### Respuestas a la sección 7 del cuestionario: órdenes de alejamiento

	Nombre de la autoridad	¿Se registra información sobre órdenes de alejamiento?	¿Se registra el sexo de la persona que se va a proteger?	¿Se registra el sexo de la persona contra la que se ha dictado la orden?	¿Se registra la edad de la persona que se va a proteger?	¿Se registra la edad de la persona contra la que se ha dictado la orden?	¿Se registra la relación entre ambas?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Pueden distinguirse los casos cuyo motivo es la violencia doméstica?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria	Tribunal de Distrito	sí	sí	sí	sí	sí	no		sí	no	
Azerbaiyán	No se emplean órdenes de alejamiento										
Bélgica	sin respuesta										
Bulgaria	El tribunal	sí	sí	sí	no	no	sí	sí	no	sí	no
Croacia	Ministerio del Interior	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	no	no	
Croacia	Tribunal de Delitos Menores	sí	no	sí	no	sí	no		sí	no	
Croacia	Tribunal Penal Municipal de Zagreb	no									
Chipre	Policía, Departamento de Bienestar, Fiscal General	no									
República Checa	Presidencia de Policía de la República Checa, Departamento de Investigación de Delitos (Praga)	sí	no	no	no	no	sí	sí	sí	sí	sí
República Checa	Dirección de Orden Público y Servicio Policial Ferroviario	sí	no	sí	no	no	no		sí	no	
Dinamarca	sin respuesta										
Estonia	Tribunal, Fiscalía	no									
Finlandia	Policía finlandesa	sí	sí	sí	sí	sí	sí	–	sí	no	
Finlandia	Tribunal de Distrito	sí	sí	sí	sí	sí	no		sí	no	
Georgia	Ministerio de Asuntos Interiores	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Grecia	A) Juzgado Unipersonal de Primera Instancia (procedimiento de urgencia) B) El Tribunal Penal competente, el juez instructor o la jueza instructora competente y el consejo judicial competente	no									
Hungría	El Tribunal	no									
Italia	Jueza o juez de la Vista Preliminar y el juez o la jueza de Primera Instancia	sí	sí	sí	sí	–	sí	–	sí	sí	no

continúa

## Apéndice 6 (continuación)

Respuestas a la sección 7 del cuestionario: órdenes de alejamiento

	Nombre de la autoridad	¿Se registra información sobre órdenes de alejamiento?	¿Se registra el sexo de la persona que se va a proteger?	¿Se registra el sexo de la persona contra la que se ha dictado la orden?	¿Se registra la edad de la persona que se va a proteger?	¿Se registra la edad de la persona contra la que se ha dictado la orden?	¿Se registra la relación entre ambas?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Pueden distinguirse los casos cuyo motivo es la violencia doméstica?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Letonia	Juezas y jueces	sí	no	no	no	sí	no		no	no	
Liechtenstein	Landespolizeit des Fürstentums Liechtensteins	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	
Lituania	sin respuesta										
Luxemburgo	Tribunal D'Arrondissement Compétents	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Luxemburgo	Police Grand-Ducale	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí
Moldavia	No se emplean órdenes de alejamiento										
Montenegro	No se emplean órdenes de alejamiento										
Países Bajos	La jueza o el juez de Instrucción (Rechter Commissaris), el juez o la jueza del Juzgado de lo Penal, la Fiscalía, el Juzgado de lo Civil, el o la Maire	no									
Polonia	Tribunales Penales	sí	no	sí	no	no	no		no	no	
Portugal	Juez o jueza de Instrucción Penal (Juiz de Instrução Criminal)	no									
Portugal	Ministério Público	no									
Rumanía	El Tribunal Penal/el Tribunal Civil	sí	sí	sí	–	–	sí	–	no	no	
Eslovaquia	El Tribunal de Primera Instancia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí
Eslovenia	Dirección de la Policía General, Dirección de la Policía Criminal	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	
España	Juzgados	sí	sin respuesta	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Suecia	Policía, Tribunal, Fiscalía sueca	sí	sí	sí	sí	sí	no		no	no	
Suiza	Policía y Tribunales	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí
Reino Unido	La Policía	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí
Reino Unido	Servicio de Tribunales	sí	no	no	no	no	no		no	no	
<b>Número de países que respondieron sí</b>		<b>18</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>7</b>

## Apéndice 7

Respuestas a la sección 8 del cuestionario:  
instituciones y servicios sanitarios públicos, hospitales públicos

	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no
Azerbaiyán	no								
Bélgica	sin respuesta								
Bulgaria	sí	sí	no	sí	no	sí	sin respuesta	sí	no
Croacia	sin respuesta								
Chipre	no								
República Checa	sin respuesta								
Dinamarca	sí	sí	sí	sí	no	no		no	
Estonia	no								
Finlandia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Georgia	no								
Grecia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Hungría	sí	no	sin respuesta	sí	no	sí	no	sí	no
Italia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Letonia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	no	
Liechtenstein	no								
Lituania	sí	no							
Luxemburgo	no								
Moldavia	no								
Montenegro	no								
Países Bajos	no								
Polonia	no								
Portugal	sí	sí	sí	sí	-	-		sí	sí
Rumanía	sí	sí	sí	sí	-	no		no	
Eslovaquia	sí	sí	sí	sí	-	sí	no	no	
Eslovenia	sin respuesta								
España	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Suecia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Suiza	sí	sí	sí	sí	no	no		sí	sí
Reino Unido	sí	sí	sí	sí	-	sí	sí	sí	sí
<b>Número de países que respondieron sí</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>8</b>

## Apéndice 8

Respuestas a la sección 8 del cuestionario:  
instituciones y servicios sanitarios públicos, centros sanitarios públicos

	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria	sin respuesta								
Azerbaiyán	sin respuesta								
Bélgica	sí	sin respuesta	sí	sí	no	no		no	
Bulgaria	no								
Croacia	sin respuesta								
Chipre	no								
República Checa	sin respuesta								
Dinamarca	sin respuesta								
Estonia	no								
Finlandia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Georgia	no								
Grecia	no								
Hungría	sí	sí	sí	sí	no	sí	no	sí	no
Italia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Letonia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	no	
Liechtenstein	sin respuesta								
Lituania	sin respuesta								
Luxemburgo	no								
Moldavia	no								
Montenegro	no								
Países Bajos	no								
Polonia	no								
Portugal	-	-		sí	sí	sí	sí	sí	sí
Rumanía	no								
Eslovaquia	no								
Eslovenia	sin respuesta								
España	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Suecia	no								
Suiza	-								
Reino Unido	sin respuesta								
<b>Número de países que respondieron sí</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>



## Apéndice 9

Respuestas a la sección 8 del cuestionario:  
instituciones y servicios sanitarios públicos, clínicas de maternidad públicas

	¿Existen clínicas de maternidad públicas en su país?	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria	sí	sí							
Azerbaiyán	no								
Bélgica	sin respuesta								
Bulgaria	no								
Croacia	sin respuesta								
Chipre	sí	no							
República Checa	sin respuesta								
Dinamarca	sí	sí	sí	sí	no	no		no	
Estonia	no								
Finlandia	sí	sí	sí	no	no	no		sí	sí
Georgia	sí	no							
Grecia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no
Hungría	sí	no							
Italia	sí	-	-	-	-	-	-	-	-
Letonia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	no	
Liechtenstein	no								
Lituania	sin respuesta								
Luxemburgo	sí	-							
Moldavia	sí	no							
Montenegro	sí	no							
Países Bajos	no								
Polonia	sí	no							
Portugal	sí	sí	no	sí	sí	sí	-	sí	sí
Rumanía	sí	no							
Eslovaquia	sí	sí	sí	sí	-	sí	no	no	
Eslovenia	sin respuesta								
España	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Suecia	sí	-							
Suiza	sí	sí	sí	sí	no	no		sí	sí
Reino Unido	sin respuesta								
<b>Número de países que respondieron sí</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>4</b>

## Apéndice 10

*Respuestas a la sección 8 del cuestionario:  
instituciones y servicios sanitarios públicos, servicios públicos de urgencias*

	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria	no								
Azerbaiyán	no								
Bélgica	sin respuesta								
Bulgaria	sí	sí	sí	sí	no	no		sí	no
Croacia	sin respuesta								
Chipre	no								
República Checa	sin respuesta								
Dinamarca	sí	sí	sí	sí	no	no		no	
Estonia	no								
Finlandia	no								
Georgia	no								
Grecia	no								
Hungría	no								
Italia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Letonia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	no	
Liechtenstein	sin respuesta								
Lituania	sin respuesta								
Luxemburgo	–								
Moldavia	sí	sí	sí	sí	no	no		sin respuesta	
Montenegro	sí	sí	sí	sí	no	sí	no	no	
Países Bajos	no								
Polonia	no								
Portugal	sin respuesta								
Rumanía	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Eslovaquia	sí	sí	sí	sí	–	–		no	
Eslovenia	sin respuesta								
España	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Suecia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Suiza	–								
Reino Unido	sin respuesta								
<b>Número de países que respondieron sí</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>

## Apéndice 11

Respuestas a la sección 9 del cuestionario:  
instituciones y servicios sanitarios privados, hospitales privados

	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no
Azerbaiyán	no								
Bélgica	sin respuesta								
Bulgaria	sí	sí	sí	sí	no	no		no	
Croacia	sin respuesta								
Chipre	sin respuesta								
República Checa	sin respuesta								
Dinamarca	no								
Estonia	no								
Finlandia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Georgia	no								
Grecia	no								
Hungría	–								
Italia	–								
Letonia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	no	
Liechtenstein	sin respuesta								
Lituania	sí	no							
Luxemburgo	no								
Moldavia	sí	sí	sí	sí	no	no		sí	sí
Montenegro	no								
Países Bajos	no								
Polonia	no								
Portugal	–								
Rumanía	no								
Eslovaquia	sí	sí	sí	sí	–	–		no	
Eslovenia	sin respuesta								
España <sup>a</sup>									
Suecia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Suiza	sí	sí	sí	sí	no	no		sí	sí
Reino Unido	sin respuesta								
<b>Número de países que respondieron sí</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>

<sup>a</sup> Las instituciones sanitarias privadas y las médicas y médicos privados en España pueden utilizar el mismo protocolo de registro de datos que los públicos, pero no es obligatorio.

## Apéndice 12

*Respuestas a la sección 9 del cuestionario:  
instituciones y servicios sanitarios privados, centros sanitarios privados*

	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria	no								
Azerbaiyán	sin respuesta								
Bélgica	sin respuesta								
Bulgaria	sí	sí	sí	sí	no	no		no	
Croacia	sin respuesta								
Chipre	sin respuesta								
República Checa	sin respuesta								
Dinamarca	no								
Estonia	no								
Finlandia	no								
Georgia	no								
Grecia	sin respuesta								
Hungría	–								
Italia	–								
Letonia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	no	
Liechtenstein	sin respuesta								
Lituania	sin respuesta								
Luxemburgo	sin respuesta								
Moldavia	no								
Montenegro	no								
Países Bajos	no								
Polonia	no								
Portugal	sin respuesta								
Rumanía	no								
Eslovaquia	sin respuesta								
Eslovenia	sin respuesta								
España <sup>a</sup>									
Suecia	no								
Suiza	–								
Reino Unido	sin respuesta								
<b>Número de países que respondieron sí</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>		<b>1</b>	<b>1</b>		

<sup>a</sup> Las instituciones sanitarias privadas y las médicas y médicos privados en España pueden utilizar el mismo protocolo de registro de datos que los públicos, pero no es obligatorio.

## Apéndice 13

*Respuestas a la sección 9 del cuestionario:  
instituciones y servicios sanitarios privados, médicos y médicas de cabecera*

	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria	sí	sin respuesta							
Azerbaiyán	no								
Bélgica	sin respuesta								
Bulgaria	sin respuesta								
Croacia	sin respuesta								
Chipre	sin respuesta								
República Checa	sin respuesta								
Dinamarca	no								
Estonia	no								
Finlandia	no								
Georgia	no								
Grecia	sin respuesta								
Hungría	–								
Italia	–								
Letonia	sin respuesta								
Liechtenstein	sin respuesta								
Lituania	sin respuesta								
Luxemburgo	–								
Moldavia	no								
Montenegro	no								
Países Bajos	sí								
Polonia	no								
Portugal	sí	sí	sí	–	–	sin respuesta		no	
Rumanía	no								
Eslovaquia	sin respuesta								
Eslovenia	sin respuesta								
España <sup>a</sup>									
Suecia	no								
Suiza	–								
Reino Unido	sin respuesta								
<b>Número de países que respondieron sí</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>						

<sup>a</sup> Las instituciones sanitarias privadas y las médicas y médicos privados en España pueden utilizar el mismo protocolo de registro de datos que los públicos, pero no es obligatorio.

## Apéndice 14

*Respuestas a la sección 10 del cuestionario:  
servicios sociales e instituciones de asistencia social, centros de acogida*

	Nombre del centro de acogida/la organización	¿Se registra información sobre los usuarios o usuarias?	¿Se acepta tanto a mujeres como a hombres como usuarios?	¿Se registra el sexo de la usuaria o del usuario?	¿Se registra el motivo de la visita al centro de acogida?	¿Pueden distinguirse los casos cuyo motivo es la violencia doméstica?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria	Red de Centros de Acogida para Mujeres de Austria (AÖF)	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Azerbaiyán	No existen los centros de acogida en el país											
Bélgica	Centros de Asistencia Social General	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	no		no	
Bulgaria	Unidad de Crisis de la Fundación de la Asociación Animus	sí	no	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Croacia	Centro de acogida secreto para mujeres y niños/niñas víctimas de maltrato del Grupo de Mujeres STEP de Karlovac	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Croacia	Centro de Acogida por Violencia Doméstica/Asociación «MIRTA»	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Croacia	Centro de Acogida para Víctimas de Violencia Familiar Osijek	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
Chipre	Asociación para la Prevención y la Gestión de la Violencia en la Familia	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
República Checa	Caritas República Checa, proyecto Magdala	sí	no	no	sí	sí	sin respuesta	no	sí	sí	sí	sí
República Checa	ROSA	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Dinamarca	Organización Nacional de Centros de Acogida para Mujeres Maltratadas y sus Hijos e Hijas	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Estonia	ONG Centros de Ayuda para Mujeres de Tallin	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Estonia	Centro de Acogida para Mujeres de Tartu (ONG)	sí	no	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Finlandia	Federación de Hogares y Centros de Acogida Materno-Infantiles	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Finlandia	Centro de Acogida Privado en Espoo	sí	no	sí	sí	sí	sí	no	no		sí	sí
Georgia	Red contra la Violencia de Georgia	sí	no	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí

*continúa*

## Apéndice 14 (continuación)

Respuestas a la sección 10 del cuestionario:  
servicios sociales e instituciones de asistencia social, centros de acogida

	Nombre del centro de acogida/la organización	¿Se registra información sobre los usuarios o usuarias?	¿Se acepta tanto a mujeres como a hombres como usuarios?	¿Se registra el sexo de la usuaria o del usuario?	¿Se registra el motivo de la visita al centro de acogida?	¿Pueden distinguirse los casos cuyo motivo es la violencia doméstica?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Georgia	Centro Sakhli de asesoramiento para mujeres	sí	no	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Grecia	Centro Nacional de Solidaridad Social, Departamento de Centros de Acogida	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Grecia	Red Europea de Mujeres	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Grecia	Oficina de Igualdad del Municipio de Atenas, Centro de Mujeres Maltratadas	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Hungría	Anyaothton = centros de acogida para madres	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Italia	LE ONDE	sí	no	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Letonia	Servicios Sociales Municipales	sí	sí	sí	sí	–	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Letonia	Siete centros de acogida que proporcionan servicios de rehabilitación social para niños y niñas y mujeres víctimas de la violencia gestionados por ONG	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no	sí	sí
Letonia	Centro Zante de ayuda familiar	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	–	sí	–
Liechtenstein	Frauenhaus Liechtenstein	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Lituania	Centro de Servicios Sociales y Psicológicos de Klaipeda	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Luxemburgo	El conjunto de los centros de acogida está supervisado por el Ministerio de Igualdad de Oportunidades	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Moldavia	sin respuesta											
Montenegro	Centro de Asistencia Social	sí	sí	no	sí	sí	–	–	–		no	
Países Bajos	Organización matriz para los centros de acogida de los Países Bajos: Federatie Opvang	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no	sí	no
Polonia	Instituciones Especiales de Apoyo para Víctimas de la Violencia Doméstica	sí	sí	sí	sí	sí	sí	–	sí	sí	sí	sí

continúa

## Apéndice 14 (continuación)

Respuestas a la sección 10 del cuestionario:  
servicios sociales e instituciones de asistencia social, centros de acogida

	Nombre del centro de acogida/la organización	¿Se registra información sobre los usuarios o usuarias?	¿Se acepta tanto a mujeres como a hombres como usuarios?	¿Se registra el sexo de la usuaria o del usuario?	¿Se registra el motivo de la visita al centro de acogida?	¿Pueden distinguirse los casos cuyo motivo es la violencia doméstica?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Portugal	UMAR (Uniao de Mulheres Alternativa e Resposta)	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Rumania	Organización matriz = Agencia Nacional para la Protección de la Familia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Eslovaquia	ONG Puerta Hacia la Vida	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
Eslovaquia	Centro de Ayuda Infantil Naruc	sí	no	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Eslovaquia	Asociación Civil Pro Familia, Dakini	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Eslovenia	Línea de ayuda de la Asociación SOS para Mujeres, Niñas y Niños Víctimas de la Violencia	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
Eslovenia	Hogar para Madres, Centros de Acogida para Mujeres	sí	no	sí	sí	sí	–	–	sí	–	sí	–
Eslovenia	Servicio de Orientación para Mujeres	sí	no	no	sí	sí	sí	no	sí	no	sí	no
España		sí	no	sí	sí	sí	–	–	–	–	–	–
Suecia												
Suiza		sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Suiza	DAO, Organización Central de Centros de Acogida en Suiza y Liechtenstein	sí	no	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Reino Unido	sin respuesta											
<b>Número de países que respondieron sí</b>		<b>26</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>20</b>



## Apéndice 15

Respuestas a la sección 10 del cuestionario:

*Servicios sociales e instituciones de asistencia social, líneas telefónicas de ayuda*

	Nombre de la línea de ayuda	¿Se registra información sobre las llamadas?	¿Pueden distinguirse los casos cuyo motivo es la violencia doméstica?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra el sexo de la víctima?	¿Se registra el sexo de la persona agresora?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria	Línea de ayuda de mujeres contra la violencia masculina	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	
Azerbaiyán	No existen las líneas de ayuda en el país											
Bélgica	Tele-Onthaal (Tele-Accueil) 106	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
Bulgaria	Línea de ayuda 24 horas para víctimas de la violencia	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Croacia	Línea de ayuda para la violencia doméstica	sí	sí	sí	sí	sí	no	no	sí	sí	sí	sí
Croacia	Línea de socorro para mujeres y niños y niñas víctimas de la violencia de Women's Help Now	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Croacia	Línea de ayuda para mujeres víctimas de la violencia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Croacia	Asociación de la línea de ayuda para la protección de la familia UZOR	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Chipre	Asociación para la prevención y la gestión de la violencia en la familia; línea 1440 de ayuda para crisis	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
República Checa	Línea de ayuda Magdala, Caritas República Checa	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
República Checa	Línea de ayuda del centro de intervención de Praga	sí	sí	sí	sí	sí	sin respuesta	no	sí	sí	sí	sí
República Checa	Línea DONA	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Dinamarca	Línea directa Acaba con la Violencia Contra las Mujeres – Rompe el Silencio	sí	sí	sin respuesta								
Estonia	sin respuesta											
Finlandia	Línea nacional para mujeres de Finlandia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	no	
Finlandia	Centro de Ayuda para Violaciones de Tukinainen	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí

*continúa*

## Apéndice 15 (continuación)

Respuestas a la sección 10 del cuestionario:

Servicios sociales e instituciones de asistencia social, líneas telefónicas de ayuda

	Nombre de la línea de ayuda	¿Se registra información sobre las llamadas?	¿Pueden distinguirse los casos cuyo motivo es la violencia doméstica?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra el sexo de la víctima?	¿Se registra el sexo de la persona agresora?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Finlandia	Apoyo a las Víctimas de Finlandia	sí	sí	sí	sí	no	no	no	no		no	
Georgia	sin respuesta											
Grecia	Línea telefónica de ayuda ««197»»	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Grecia	Línea de ayuda de emergencia «A tu lado»	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Hungría	Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, Országos Kríziskezelő és Információs Telefonszolgálat	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Hungría	Línea NANE para niños y niñas y mujeres violadas, gestionada por la organización NANE, mujeres para mujeres	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
Italia	1522	sí	sí	sí	sí	no	sí	no	sí	no	sí	no
Letonia	sin respuesta											
Liechtenstein	Teléfono 143 Die Dargebotene Hand	sí	no	sí	sí	sí	sí	no	no		sí	sí
Lituania	Línea 8 800 66366 de ayuda para mujeres	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Luxemburgo	Centro de asesoramiento para mujeres VISAVI Centro de asesoramiento para mujeres Centre Ozanam Centro de asesoramiento para mujeres Fraentelefon Centro de asesoramiento para mujeres Foyer Sud	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Moldavia	sin respuesta											
Montenegro	En Montenegro existen líneas de ayuda de emergencia en nueve municipios. Todas tienen el mismo sistema de registro y la condición de ONG	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
Países Bajos	38 Advies – en steunpunt huiselijk geweld (Centros de asesoramiento y apoyo para la violencia doméstica)	sí	sí	sí	–	–	–	–	–		–	

continúa

## Apéndice 15 (continuación)

Respuestas a la sección 10 del cuestionario:

Servicios sociales e instituciones de asistencia social, líneas telefónicas de ayuda

	Nombre de la línea de ayuda	¿Se registra información sobre las llamadas?	¿Pueden distinguirse los casos cuyo motivo es la violencia doméstica?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra el sexo de la víctima?	¿Se registra el sexo de la persona agresora?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Países Bajos	Oficina de Asesoramiento y Denuncia sobre Maltrato y Abandono Infantil (AMK)	sí	sí	sí	sí	-	-	-	sí	-	sí	-
Países Bajos	Stichting Korrelatie	sí	sí	sí	-	-	-	-	sí	-	-	
Polonia	Servicio Nacional Polaco de Urgencia para Víctimas de Violencia Doméstica «línea azul»	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Portugal	800202148	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Rumanía	Número de teléfono de urgencias para víctimas de la violencia doméstica	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Eslovaquia	Línea de ayuda del Centro de Orientación y Formación Naruc	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Eslovaquia	C.A. Ayuda para Niños en Peligro	no										
Eslovaquia	Fenestra	sí	sí	sí	sí	sí	no	no	sí	no	sí	sí
Eslovaquia	Teléfono que sirve a la Policía, la Fiscalía y los tribunales	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
Eslovenia	Línea de ayuda de emergencia para mujeres, niñas y niños víctimas de la violencia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
Eslovenia	Asociación contra la Comunicación Violenta	sí	sí	sí	sí	sí	no	no	sí	no	sí	sí
Eslovenia	Organización EMMA, Centro de ayuda para víctimas de la violencia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
España	016	sí	sí	sí	sin respuesta	sin respuesta	no	no	no		no	
Suecia												
Suiza	Beratungsstelle Opferhilfe (Berna)	no										
Suiza	Frauentelefon, Opferhilfe (cantón de Turgovia)	no										
Reino Unido	sin respuesta											
<b>Número de países que respondieron sí</b>		<b>22</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>15</b>

## Apéndice 16

*Respuestas a la sección 10 del cuestionario:  
servicios sociales e instituciones de asistencia social, otros proveedores de servicios*

	Nombre del tipo de organismo	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Austria	Centros de Intervención (contra la violencia en la familia)	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Azerbaián	sin respuesta									
Bélgica	Centros Unificados de Asistencia Social	sí	sí	sí	sí	no	no		no	
Bulgaria	Fundación Búlgara de Investigación sobre Género y Asociación Animus	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Croacia	Centro empresarial ROSA	sí	sí	sí	sí	no	sí	no	sí	sí
Croacia	Centro de Orientación para Víctimas de la Violencia Doméstica Slavonski Brod	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Croacia	Centro para mujeres ADELA Sisak	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Chipre	sin respuesta									
República Checa	Centro de intervención	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no
República Checa	BKB	sí	sin respuesta	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
República Checa	Centro de Intervención de Brno	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	no
Dinamarca	Ayuda para las Madres	sí	sí	sí	sí	no	sí	no	no	
Dinamarca	Consultoría para Víctimas	sí	sí	no	sí	no	no		no	
Dinamarca	Hermanas Joan	sí	sí	no	sí	sí	sí	no	sí	no
Estonia	Apoyo a las Víctimas (organismo público)	sí	no	sí	sin respuesta					
Finlandia	Departamentos de Servicios Sociales y Oficinas de Asistencia Social en Ciudades y Municipios	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí
Finlandia	La Iglesia Evangélica Luterana de Finlandia	sí	no	sí	sí	no	no		sí	sí
Finlandia	Asociación Finlandesa de Salud Mental	sí	sí	sí	sí	no	no		sí	no

*continúa*

## Apéndice 16 (continuación)

Respuestas a la sección 10 del cuestionario:  
servicios sociales e instituciones de asistencia social, otros proveedores de servicios

	Nombre del tipo de organismo	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Finlandia	Federación de Familias	no								
Georgia	sin respuesta									
Grecia	Centro de Consulta sobre Violencia contra las Mujeres/Secretaría General de Igualdad entre los Sexos/Ministerio del Interior	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Hungría	sin respuesta									
Italia										
Letonia	Centro de Ayuda para Mujeres, Niños y Niñas de Talsi	sí	sí	sí	sí	no	sí	–	sin respuesta	
Liechtenstein	Oficina de Asuntos Sociales (servicio público)	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
Liechtenstein	ONG, Servicio de Asistencia y Asesoría Jurídica para Mujeres	sí	no	no	no	no	no		no	
Lituania	sin respuesta									
Luxemburgo	sin respuesta									
Moldavia	Centro maternal «Ariadna»	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Moldavia	Centro de Información y Orientación para Víctimas de Cahul (República de Moldavia)	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Montenegro	ONG «Centro jurídico»	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Países Bajos	sin respuesta									
Polonia	Centro para los Derechos de las Mujeres	no								
Polonia	Caritas	no								
Polonia	Centro de Ayuda Social de los Ayuntamientos (nacional)	no								
Polonia	Amnistía Internacional	no								
Polonia	Fenix, Centro para contrarrestar la violencia Praga Południe (Varsovia)	no								

continúa

## Apéndice 16 (continuación)

*Respuestas a la sección 10 del cuestionario:  
servicios sociales e instituciones de asistencia social, otros proveedores de servicios*

	Nombre del tipo de organismo	¿Se registra información sobre violencia doméstica?	¿Es posible distinguir la violencia doméstica contra mujeres?	¿Es posible distinguir a la víctima?	¿Se registra la edad de la víctima?	¿Se registra la edad de la persona agresora?	¿Se registra la relación de la persona agresora con la víctima?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?	¿Se registra el tipo de violencia?	En caso afirmativo, ¿existe una lista de relaciones posibles para escoger?
Portugal	sin respuesta									
Rumanía	Iglesia ortodoxa rumana, a través de: a) Asociația DIACONIA (Bucarest) b) Fundația «Sf. Sava» (Buzău)	sí	sí	sí	sí	–	sí	sí	sí	sí
Rumanía	Centros de Orientación de las Víctimas de la Violencia Doméstica	sí	sí	sí	sí	–	sí	sí	sí	sí
Rumanía	Centros de Asistencia para Personas Agresoras	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Rumanía	Servicios de Libertad Vigilada en los Tribunales de Distrito	sí	sí	sí	sí	no	no		no	
Eslovaquia	C.A. Ayuda para Niños en Peligro, Centro de Esperanza	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
Eslovaquia	Fenestra (servicios de orientación)	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí
Eslovaquia	Departamento de Orientación y Servicios Psicológicos, Oficinas de Empleo, Asuntos Sociales y Familia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
Eslovaquia	Departamentos de Protección Sociojurídica de Niñas y Niños y de Tutela Social	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no
Eslovenia	Asociaciones contra los Abusos Sexuales	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no
Eslovenia	Centro de Información Jurídica para ONG (LIC)	sí	no	no	no	no	no		no	
España	sin respuesta									
Suecia										
Suiza	sin respuesta									
Reino Unido										
<b>Número de países que respondieron sí</b>		<b>16</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>9</b>

## Apéndice 17

*Prácticas nacionales como ejemplos de la recogida actual  
de datos administrativos sobre la violencia doméstica contra las mujeres*

### ◦ **FINLANDIA**

#### **1. La Policía**

La Policía finlandesa utiliza sistemas de datos nacionales denominados RIKI y Patja en los que se registran los delitos denunciados. El formulario de denuncia de un delito contiene tanto información obligatoria como opcional sobre el mismo. El sexo y otros datos personales como la edad y la dirección de las personas sospechosas y de las personas denunciantes se registran siempre. El problema del formulario de denuncia de un delito es que no especifica quién es la víctima. En muchos casos la víctima es la persona denunciante, pero no siempre es así; por tanto, no puede encontrarse información exhaustiva sobre las víctimas de la violencia doméstica en los datos policiales.

El formulario de denuncia de un delito contiene un campo en el que es posible definir el delito o el caso como violencia doméstica. Otras opciones en este campo son, por ejemplo, delito relacionado con las drogas, delincuencia organizada, delito contra la seguridad y el orden público o delito racista. Esta información no es obligatoria y únicamente puede escogerse una de las opciones enumeradas. Por consiguiente, algunos casos de violencia doméstica se registran como algo distinto y es posible que algunos otros casos se registren como violencia doméstica. Además, debido al carácter voluntario del elemento, con frecuencia la violencia doméstica no se registra como tal.

En la Policía se utiliza la siguiente definición de violencia doméstica: un caso se define como violencia doméstica cuando la violencia se ha producido en la familia y se ha dirigido contra un miembro de la familia. La violencia doméstica debería entenderse en términos muy generales en lo que se refiere a las partes implicadas y a la violencia. La violencia física o la amenaza de violencia física se consideran violencia doméstica con independencia del lugar cuando la persona agresora y la víctima tiene una relación sentimental íntima. El delito en cuestión es con frecuencia un delito definido en el capítulo 21 (una agresión, por ejemplo) o el capítulo 25 (amenazas, por ejemplo) del código penal de Finlandia.

Asimismo, la información sobre la relación de la persona sospechosa con la víctima es opcional. Sin embargo, el formulario tiene una parte en la que la o el

agente de Policía puede describir lo que ocurrió, quién estuvo implicado en los hechos, etc. Es posible que la relación de la persona sospechosa y la víctima se registren aquí, pero existe mucha variación en la precisión de las descripciones: algunos miembros de la Policía describen los hechos y las circunstancias de forma muy detallada, mientras que es posible que otros únicamente escriban unas pocas líneas. El problema estadístico de esta información es que su registro no es sistemático ni está normalizado, y tampoco está en forma numérica.

### *EJEMPLO DE INFORMACIÓN REGISTRADA*

Las tablas siguientes provienen del sistema de datos policial denominado Polstat, que incluye información sobre recursos, personal, actividades de la Policía, etc. La información sobre delitos de Polstat proviene de los sistemas de datos policiales RIKI y Patja. Esto significa que la información y las cifras de Polstat tienen la misma fiabilidad que la información y las cifras de RIKI y Patja. Como se mencionó anteriormente, la información sobre la violencia doméstica registrada por la Policía no es fiable porque no es obligatorio indicar si se trata de un caso de violencia doméstica o no.

**Tabla 1**

*Número de casos definidos como violencia doméstica por la Policía en Finlandia en 2000-2006*

Año	Número de casos
2000	2.233
2001	2.380
2002	2.621
2003	2.348
2004	2.249
2005	3.691
2006	4.168
<i>Fuente de información: base de datos policial Polstat</i>	

**Tabla 2**

*Delitos de homicidio y lesión corporal definidos como violencia doméstica por la Policía en Finlandia en 2000-2006*

Año	Número de delitos
2000	902
2001	987
2002	1.488
2003	1.717
2004	2.015
2005	3.302
2006	3.801
<i>Fuente de información: base de datos policial Polstat</i>	

**Tabla 3**

*Delitos sexuales definidos como violencia doméstica por la Policía en Finlandia en 2000-2006*

Año	Número de delitos
2000	10
2001	9
2002	68
2003	28
2004	39
2005	60
2006	55
<i>Fuente de información: base de datos policial Polstat</i>	

## **2. Llamadas de urgencia**

La autoridad responsable de las llamadas de urgencia en Finlandia es el Centro de Respuesta ante Emergencias, que trabaja en estrecha coopera-



ción con la Policía. La persona de guardia en el Centro de Respuesta ante Emergencias registra los datos basándose en la información que proporciona quien llama. Si se ha enviado una patrulla al lugar, la persona de guardia en el Centro completa el registro de acuerdo con la información que facilite la patrulla sobre las circunstancias y las medidas tomadas en el lugar de los hechos. La elaboración del informe del lugar es responsabilidad de la patrulla de Policía y el registro de la información de la forma más precisa posible es responsabilidad de la persona que esté de guardia en el Centro de Respuesta ante Emergencias.

El motivo de la llamada se registra en una de las cuatro categorías siguientes: violencia doméstica o familiar, ruidos molestos, persona molesta u otro motivo. Las llamadas de urgencia clasificadas como violencia doméstica son casos en los que se pide a la Policía que acuda a un domicilio particular en el que se está produciendo la violencia. Aquí, violencia significa cualquier tipo de violencia, excluidos los casos en los que se emplean armas de fuego o armas afiladas. Si se utilizan armas de fuego o afiladas en un domicilio particular, se emplea un código diferente. Esto significa que el resto de los casos de violencia que se producen en un domicilio particular se codifican como violencia doméstica, con independencia de la relación entre las personas implicadas. Sirén y Lehti (2006) apuntan que, más que violencia doméstica o familiar, estos casos deberían denominarse «violencia en vivienda», puesto que las personas implicadas en la situación violenta no necesariamente viven juntas ni pertenecen a la misma familia. A la persona que recibe la llamada le puede resultar difícil hacerse una idea clara sobre los lazos familiares y, por tanto, la clasificación del caso puede ser problemática.

#### EJEMPLO DE INFORMACIÓN REGISTRADA

**Tabla 4**  
Número de llamadas de urgencia en Finlandia en 2002-2006

Año	Número total de llamadas	Número de llamadas cuyo motivo es la violencia doméstica
2002	59.896	15.086
2003	63.888	15.300
2004	74.209	15.837
2005	81.227	17.133
2006	85.591	17.648

*Fuente de información:* Informe anual de la Policía finlandesa 2006

### 3. Órdenes de alejamiento

En Finlandia, las órdenes de alejamiento las dicta la Policía o los tribunales de distrito. Existen distintos tipos de órdenes de alejamiento: la orden de alejamiento básica, la orden de alejamiento ampliada y la orden de alejamiento intrafamiliar. La orden de alejamiento es válida durante el periodo que estipule el tribunal de distrito, con un máximo de un año, aunque este periodo puede ampliarse en caso necesario. No obstante, las órdenes de alejamiento intrafamiliares pueden dictarse por un máximo de tres meses. Su periodo de validez se decidirá caso por caso.

El motivo subyacente a la mayoría de las órdenes de alejamiento intrafamiliares es la violencia doméstica. La Policía registra la siguiente información sobre las órdenes de alejamiento intrafamiliares. Las listas no son completas; únicamente se enumera a continuación la información considerada esencial para los fines del presente estudio.

Información sobre la persona contra la que se ha dictado la orden:

- nombre;
- sexo;
- dirección;
- número de la seguridad social;
- profesión;
- nacionalidad.

Información sobre la persona a la que protegerá la orden:

- nombre;
- sexo;
- dirección;
- número de la seguridad social;
- profesión;
- nacionalidad;
- tipo de orden de alejamiento;
- distancia de la orden de alejamiento;
- relación entre la persona a la que se protegerá y la persona contra la que se ha dictado la orden;
- fecha de entrada en vigor de la orden;
- fecha de vencimiento de la orden.

Además de la información anteriormente enumerada, el formulario contiene una parte en la que pueden describirse las circunstancias y los hechos en los que se basa la necesidad de una orden de alejamiento intrafamiliar. En esta

parte del formulario puede describirse el tipo de violencia, así como qué ocurrió y quién estaba presente. El problema de esta información es que no está normalizada y, por consiguiente, su exactitud depende de la persona que la anote.

Los tribunales de distrito tienen sus propios registros sobre órdenes de alejamiento. El registro incluye el nombre, la edad y otros datos personales de las partes implicadas, así como información básica sobre el caso. Puede obtenerse información más detallada y una descripción de las circunstancias y los hechos que provocan la orden de alejamiento en la solicitud de esta y la resolución judicial.

#### *EJEMPLO DE INFORMACIÓN REGISTRADA*

La tabla siguiente es del sistema de datos policial Polstat. Las cifras incluyen órdenes de alejamiento dictadas por los tribunales de distrito, investigaciones sobre órdenes de alejamiento solicitadas por los tribunales de distrito, solicitudes de órdenes de alejamiento y órdenes de alejamiento dictadas por la Policía. Las cifras incluyen todas las órdenes de alejamiento, no sólo las intrafamiliares. Polstat no dispone de información más detallada sobre las órdenes de alejamiento. También debería resaltarse una vez más que la fiabilidad de las cifras no es necesariamente la máxima posible debido a las deficiencias de los registros originales del sistema de datos policial.

**Tabla 5**  
*Casos con órdenes de alejamiento en Finlandia en 2003-2006*

<b>Año</b>	<b>Número de delitos</b>
2003	1.521
2004	1.775
2005	2.167
2006	2.104

*Fuente de información: base de datos policial Polstat*

#### **4. Fiscalía**

La Fiscalía no registra información alguna sobre la violencia doméstica contra las mujeres en Finlandia. Las estadísticas de la Fiscalía se centran en las personas encausadas y en el delito por el que se procesa a la persona. Se registra la fecha de nacimiento y el sexo de la persona encausada. Así pues, es posible distinguir la cantidad de hombres encausados por agresión de todas las agre-

siones, pero no hay información sobre la víctima. Por tanto, no pueden distinguirse, por ejemplo, las agresiones a mujeres del resto de las agresiones.

## 5. Sistema judicial

La Oficina Finlandesa de Estadística produce estadísticas sobre las sentencias dictadas por los tribunales de primera instancia. Las estadísticas sobre sentencias se recopilan de la misma forma que las estadísticas de la Fiscalía: se realizan según la persona condenada, no la víctima. Hay disponible información sobre el delito por el que se ha condenado a la persona, así como su sexo. No es posible distinguir los casos de violencia doméstica ni los casos en los que la víctima es una mujer.

Lo mismo podemos decir de las estadísticas de personas presas: se dispone de datos sobre el sexo y el delito principal de la persona presa, pero no se registra información más específica.

### EJEMPLO DE INFORMACIÓN REGISTRADA

**Tabla 6**

*Número de hombres condenados a una multa en un procedimiento penal abreviado o acusados en tribunales de primera instancia, por delito principal, en Finlandia en 2005*

Homicidio	71
Asesinato	36
Agresión	8.078
Agresión con agravantes	599
Agresión leve	952
Homicidio por negligencia, homicidio por negligencia grave	100
Lesión corporal por negligencia, lesión corporal por negligencia grave	295
Violación, violación con agravante, relaciones sexuales bajo coacción	84
<i>Fuente de información:</i> Oficina finlandesa de estadística: Anuario de Estadísticas sobre Justicia 2006	

## 6. Servicios e instituciones sanitarias

### ◦ Servicio de urgencias del Hospital de Malmi en Helsinki

El servicio de urgencias del Hospital de Malmi en Helsinki y el distrito policial de Malmi han adoptado un nuevo sistema para mejorar la protección

jurídica de las víctimas de la violencia y facilitar la cooperación entre las autoridades. La herramienta desarrollada para este fin es el PAKE, un formulario que registra gráficamente las lesiones sufridas por la víctima para garantizar que se registren debidamente las lesiones del o la paciente y otros datos relacionados. La idea es cumplimentar el formulario con cada paciente que sea víctima de violencia. Aquellos y aquellas pacientes que expliquen que sus lesiones fueron provocadas por un accidente son entrevistados detenidamente para que pueda descartarse la posibilidad de la violencia.

El formulario PAKE consta de dos partes. La primera parte incluye información general sobre la violencia e información sobre el curso de los acontecimientos. También se registra información personal de la o el paciente, como el sexo y la edad, en esta parte del formulario PAKE. Otras cuestiones que se registran en esta parte del formulario son:

- El lugar
  - casa, otro piso (dirección), otro lugar;
  - ¿ha acudido la Policía?;
  - ¿se ha denunciado un delito?
- La persona agresora
  - se conoce su identidad; relación con la víctima;
  - se desconoce su identidad;
  - la víctima no quiere decirlo; ¿por qué?;
  - la misma persona ha sido violenta anteriormente.
- El delito/las amenazas
  - golpes, puñetazos; ¿con qué instrumento?, ¿dónde?;
  - patadas, ¿dónde?;
  - estrangulamiento, asfixia; ¿con qué instrumento?;
  - empujones;
  - pérdida del conocimiento;
  - violencia sexual; ¿cómo?;
  - violencia verbal; ¿cómo?;
  - otro tipo de violencia; ¿cuál?
- Dolor provocado por la violencia
- Estado psíquico, resultado de la prueba de alcoholemia
- Niñas/niños
  - edad de los niños/niñas;
  - ¿estaban presentes?, ¿dónde y con quién están ahora?;
  - ¿se ha avisado a los servicios sociales?
- Derivación a otro tratamiento.

La segunda parte del formulario PAKE es una imagen del cuerpo humano en la que se han marcado y dibujado las lesiones del paciente o la paciente una vez medidas. Las lesiones también se fotografían con una cámara digital. El formulario y las fotografías se incluyen en el expediente del paciente o la paciente. Pueden utilizarse en la investigación policial, en su caso.

La Red de Expertos/as del Modelo de Malmi intenta promover el enfoque y el formulario PAKE desarrollado en Malmi (Helsinki), para que se utilice más dentro y fuera de la provincia.

#### *EJEMPLO DE INFORMACIÓN REGISTRADA*

Tanja Noponen (2007) llevó a cabo un proyecto de investigación sobre el formulario PAKE. Analizó 399 formularios que se habían cumplimentado en el servicio de urgencias del Hospital de Malmi en 2003. Debería tenerse en cuenta que el formulario PAKE se utiliza en todos los casos de violencia, no únicamente para la violencia doméstica. Sin embargo, Noponen distinguió información sobre la violencia doméstica y de pareja en los datos. El informe incluye varias tablas, de las cuales una, que muestra la relación entre la persona agresora y la víctima, se reproduce a continuación.

**Tabla 7**

*Relación entre la persona agresora y la víctima en casos de violencia doméstica y de pareja. Servicio de urgencias del Hospital de Malmi 2003*

Persona agresora	Víctima	
	Mujer (N=86)	Hombre (N=19)
Cónyuge	19 (22%)	3 (16%)
Ex cónyuge	7 (8%)	
Pareja	22 (26%)	5 (26%)
Ex pareja	3 (3%)	
Hijo/a propio/a	6 (7%)	1 (5%)
Hermano/hermana	1 (1%)	3 (15%)
Novio/novia	23 (27%)	7 (37%)
Ex novio/ex novia	5 (6%)	

*Fuente de información: Noponen (2007)*

◦ *Servicios de maternidad y asistencia infantil*

Los centros sanitarios públicos cuentan con servicios de maternidad y asistencia infantil destinados a garantizar un buen nivel de salud para la madre, el feto, el lactante y toda la familia. Los servicios se prestan de forma gratuita. El Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad recomendó a los servicios de maternidad y asistencia infantil en 2004 que intentasen detectar la violencia doméstica. Deberían hacerlo haciendo preguntas sobre la violencia a todas las mujeres durante los dos primeros trimestres del embarazo y en los servicios de asistencia infantil cuando la madre lleve a su hija o hijo a la revisión de los seis meses y en las revisiones anuales siguientes. Se ha diseñado un formulario de detección que debería utilizarse como herramienta en esas situaciones. Debería tenerse en cuenta que el formulario todavía no se está utilizando en todos los servicios de maternidad y asistencia infantil de Finlandia, puesto que su implantación precisa formación y la organización de una cadena de servicios para las madres y mujeres que sean víctimas de la violencia doméstica. El formulario incluye las siguientes preguntas, que siempre se plantean en privado:

1. ¿Qué opina de su relación?
2. ¿El comportamiento de su pareja le provoca alguna vez miedo?
  - a) sí
  - b) no
3. ¿La humilla, controla o insulta su pareja?
  - a) sí
  - b) no
4. ¿Su pareja actual
  - ¿la ha amenazado con violencia (incluidas las amenazas con un arma u otro instrumento)?
  - ¿la ha agarrado, empujado o golpeado o le ha pegado patadas?
  - ¿ha utilizado algún tipo de violencia física contra usted?
  - ¿la ha presionado, obligado o ha intentado obligarla a tener relaciones sexuales?
5. ¿Cuándo fue la última vez que su pareja actual fue violenta con usted?
  - durante los últimos 12 meses
  - durante el embarazo
  - después del parto

6. ¿Su pareja actual ha sido violenta con sus hijos o hijas?
  - a) sí
  - b) no
  
7. ¿Alguno de sus hijos/hijas ha visto u oído cuando su pareja ha sido violenta?
  - a) sí
  - b) no
  
8. ¿Qué tipo de apoyo/ayuda le gustaría obtener?

Además de estos datos, se registra la edad de la madre (es decir, la edad de la víctima potencial).

Véase el capítulo 7: *Centro Nacional de Investigación y Desarrollo para el Bienestar y la Salud (STAKES)* para obtener otros datos registrados en servicios e instituciones sanitarias.

## **7. Centro Nacional de Investigación y Desarrollo para el Bienestar y la Salud (STAKES)**

### ◦ *Registro de cuidados*

El STAKES es un organismo especializado cuyas funciones principales son la investigación, el desarrollo y las estadísticas en los campos del bienestar y la salud. Una fuente estadística que el STAKES mantiene es el registro de cuidados (registro de pacientes) HILMO. Este registro contiene información sobre pacientes, el tipo de lesiones y el tratamiento dado en distintos distritos hospitalarios. La información se recopila en el STAKES a partir de formularios electrónicos que cumplimenta el personal de enfermería en hospitales y centros sanitarios. El formulario se cumplimenta cuando:

- un/a paciente es ingresado/a en la planta hospitalaria, tanto en hospitales públicos como privados;
- un/a paciente es ingresado/a en la planta del centro sanitario municipal;
- un/a paciente recibe tratamiento en el servicio de consultas externas de un hospital público;



- un/a paciente se somete a cirugía ambulatoria en un centro sanitario u hospital privado.

Esto significa que no se utiliza el formulario cuando un/a paciente acude al centro sanitario municipal pero no se queda ingresado/a, cuando el/la paciente acude al médico o la médica de empresa/especialista en medicina laboral o a un centro médico privado.

El formulario contiene una parte sobre la razón por la que él o la paciente solicita tratamiento (enfermedad, lesión, trastorno). Esto se hace utilizando los códigos de la versión finlandesa de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10). El capítulo XX de la CIE-10 se denomina Causas externas de morbilidad y mortalidad. Este capítulo incluye el apartado «Agresión». Dicho apartado incluye los códigos que deberían utilizarse cuando alguien haya intentado herir físicamente y a propósito a otra persona. También es posible codificar quién es la persona autora de la violencia. Las opciones son: cónyuge o pareja; padre/madre; hijo/hija de la víctima; conocido/a o amigo/a; representante de una autoridad oficial; otras personas especificadas; persona no especificada. Es importante tomar nota del hecho de que los códigos del capítulo «Causas externas de morbilidad y mortalidad» únicamente pueden utilizarse como subdiagnósticos o como diagnósticos secundarios. El código del diagnóstico principal para el paciente debe escogerse en otros capítulos de la CIE-10.

En teoría, con esta codificación sería posible obtener información sobre el número de mujeres que han acudido a hospitales o centros de salud para el tratamiento de lesiones provocadas por la violencia doméstica. En la práctica, la información en el registro de cuidados HILMO no es fiable y no proporciona una imagen correcta de la violencia contra las mujeres. Hay muchas razones por las que la información no es fiable:

- La CIE-10 tiene más de 10.000 códigos. Cuando se sabe que el motivo de la búsqueda de tratamiento es la violencia doméstica, sigue habiendo más de 80 códigos para elegir. Por tanto, es probable que el personal médico y de enfermería no cumplimente el formulario adecuada ni exactamente. El diagnóstico principal del paciente no puede escogerse de las causas externas de morbilidad y mortalidad. Por tanto, estos códigos son códigos adicionales que no necesariamente se utilizan con demasiada frecuencia. También es posible que el personal de enfermería no sepa cómo cumplimentar el formulario o que no

sea consciente de la existencia de tantos códigos que pueden utilizarse.

- Es muy probable que las y los pacientes víctimas de violencia doméstica no cuenten el verdadero motivo por el que solicitan tratamiento. El personal médico no siempre puede distinguir si la lesión la ha provocado la violencia física o un accidente. Los casos en los que él o la paciente no revela la causa de las lesiones o el personal médico no sabe qué provocó la lesión no se codifican como lesiones provocadas por violencia doméstica.
- La versión finlandesa de la CIE-10 es una traducción de la versión original en inglés. La traducción al finlandés de la categoría «cónyuge o pareja» («spouse or partner» en inglés) respecto a las personas autoras de la violencia ha resultado ambigua. Esto ha provocado una situación en la que la violencia entre hombres se codifica dentro de la categoría de violencia doméstica ya que el término empleado para traducir «partner» al finlandés se malinterpreta como «amigo/amiga», «colega» o «compañero/compañera de copas». Esto significa que, según esta fuente estadística, parece que se está tratando a más hombres que mujeres por lesiones provocadas por la violencia doméstica.
- Por todos estos motivos, en el HILMO no puede averiguarse el número real de hombres y mujeres que han recibido tratamiento por lesiones provocadas por la violencia doméstica. Las personas que administran el registro han intentado informar a los hospitales y centros sanitarios del significado de dicha categoría (cónyuge o pareja); pero, aunque se ha producido una disminución en el número de hombres tratados por lesiones provocadas por la violencia doméstica en esta fuente, la proporción de hombres y mujeres sigue siendo incorrecta. Mientras se malinterprete el término empleado para traducir «partner» al finlandés en los hospitales y centros sanitarios, la información del registro de cuidados no va a resultar útil si el objetivo es evaluar el problema de la violencia doméstica.

#### *EJEMPLO DE INFORMACIÓN REGISTRADA*

La tabla 8 ilustra los problemas de fiabilidad de la información registrada en el registro de cuidados HILMO en lo que se refiere a la violencia contra mujeres. Parece que se ha tratado a más hombres que mujeres por lesiones provocadas por violencia doméstica, algo que no es así en realidad.

**Tabla 8**

*Cantidad de periodos de tratamiento por lesiones provocadas por agresiones en Finlandia en 2006*

Persona agresora	Víctima	
	Hombres	Mujeres
Cónyuge, pareja	19 (22%)	3 (16%)
Padre o madre/hija o hijo	7 (8%)	
Conocido/a o amigo/a	22 (26%)	5 (26%)
Otra persona especificada		3 (3%)
Persona no especificada	6 (7%)	1 (5%)

*Fuente de información:* Centro Nacional de Investigación y Desarrollo para el Bienestar y la Salud (STAKES), Registro de cuidados HILMO

## **8. Oficina Finlandesa de Estadística**

### ◦ *Estadística sobre violencia doméstica*

La Oficina Finlandesa de Estadística elabora estadísticas sobre violencia doméstica basadas en la violencia doméstica registrada por la Policía. La Oficina obtiene información sobre todos los homicidios, asesinatos, homicidios en grado de tentativa, asesinatos en grado de tentativa, agresiones, agresiones con agravantes, agresiones leves, abusos sexuales a menores, abusos sexuales a menores con agravantes, violaciones, violaciones con agravantes, relaciones sexuales bajo coacción, otros delitos sexuales y otros delitos en la categoría de homicidio y lesión corporal registrados por la Policía durante un año. Esta información se combina con datos de la estadística de familias elaborada por la Oficina Finlandesa de Estadística.

La Policía registra el número de identificación personal de la persona sospechosa y de la persona denunciante. Utilizando este número, puede localizarse a estas personas, sus direcciones y relaciones familiares en la estadística de familias. Sin embargo, hay casos en los que no se registran los números de identificación personal (por ejemplo, no todas las personas extranjeras tienen un número finlandés de identificación personal). En estos casos, no puede localizarse a la persona sospechosa ni a la persona denunciante en la estadística de familias. Además, los datos policiales no se combinan con la estadística de familias en el momento en que se comete el delito, sino al final de cada año. Esto implica que los posibles cambios en las relaciones familiares ocurridos después de producido el delito no se registran en la estadística de familias.

La Oficina Finlandesa de Estadística considera que las personas que viven en el mismo domicilio constituyen una familia. Esto implica que la violencia entre personas que viven en el mismo domicilio se considera violencia doméstica en esta recogida de datos. Los miembros de la familia que no viven en el mismo domicilio también se tienen en cuenta en las estadísticas sobre violencia doméstica: la violencia hacia el padre, la madre, el padre de acogida, la madre de acogida, el hijo, la hija, el cónyuge, ex cónyuge y tutor que no vivan en la misma casa que la persona agresora también se considera violencia doméstica o familiar.

La Oficina Finlandesa de Estadística también puede distinguir la violencia entre parejas de hecho a partir de los datos policiales. Se utilizan determinadas reglas a la hora de justificar quién es pareja de hecho. Las personas

- que viven juntas en el mismo domicilio de forma habitual,
- que son de distinto sexo,
- cuya diferencia de edad no supera los 14 años,
- que no son hermanas

se consideran pareja de hecho. En el caso de que una pareja tenga hijos comunes, se considerará pareja de hecho con independencia de cuál sea la diferencia de edad. Sin embargo, las normas para justificar quiénes son pareja de hecho no están exentas de problemas:

- un hombre y una mujer que vivan juntos como compañeros de piso se consideran pareja de hecho,
- las parejas de hecho cuya diferencia de edad sea superior a los 14 años no se consideran parejas de hecho (a menos que tengan hijos o hijas en común),
- las parejas del mismo sexo que viven juntas no se consideran parejas de hecho.

La estadística elaborada combinando los datos policiales con la estadística de familias adolece del mismo problema que la estadística policial sobre violencia doméstica contra mujeres: no existe información sobre la víctima, únicamente sobre la persona denunciante. Además, en esta fuente estadística no se muestra ninguna información sobre la violencia entre parejas que no vivan juntas.

La estadística sobre violencia doméstica elaborada por la Oficina Finlandesa de Estadística incluye información sobre toda la violencia doméstica registrada por la Policía, la violencia doméstica en el mismo hogar y la violencia doméstica entre familiares cercanos. En esta fuente puede encontrarse la siguiente información general: edad de la persona denunciante en el momento del incidente y sexo de la persona denunciante. También se registra el delito violento. Los delitos son los que figuran en los capítulos 20 y 21 del código penal finlandés. Los posibles delitos son: homicidio, asesinato; homicidio en grado de tentativa, asesinato en grado de tentativa; agresión, agresión con agravantes, agresión leve; abuso sexual de menores, abuso sexual de menores con agravantes; violación, violación con agravantes, relaciones sexuales bajo coacción; otros delitos sexuales; otros delitos en la categoría de homicidio y lesión corporal.

#### *EJEMPLO DE INFORMACIÓN REGISTRADA*

Las cuatro tablas que siguen son de la estadística sobre violencia doméstica de la Oficina Finlandesa de Estadística. La primera tabla muestra los cambios en la violencia doméstica y de pareja denunciada a la Policía entre 1997 y 2005. Las demás tablas muestran información más específica sobre incidentes de violencia doméstica denunciados a la Policía en 2005.

**Tabla 9**

*Violencia doméstica y de pareja denunciada a la Policía entre 1997 y 2005*

Año	Todas las personas denunciadas en casos de violencia doméstica	Denunciante mujer.	Edad						
			14	15-20	21-29	30-39	40-49	50-59	60+
1997	2.694	2.178	97	119	448	680	573	191	70
1998	2.646	2.129	96	127	364	712	569	200	61
1999	2.756	2.221	83	141	369	696	615	246	71
2000	3.031	2.402	112	150	380	750	622	317	71
2001	3.167	2.532	126	152	449	780	673	275	77
2002	3.158	2.507	115	179	435	763	623	302	90
2003	3.567	2.801	225	178	456	779	738	316	109
2004	3.911	3.008	280	226	448	776	802	386	90
2005	4.109	3.195	307	236	574	818	776	366	118

*continúa*

**Tabla 9 (continuación)***Violencia doméstica y de pareja denunciada a la Policía entre 1997 y 2005*

Año	Todas las personas denunciadas en casos de violencia doméstica	Denunciante mujer.	Edad						
			14	15-20	21-29	30-39	40-49	50-59	60+
<b>De los cuales: violencia de pareja</b>									
1997	1.719	1.556	–	63	344	552	435	136	26
1998	1.649	1.503	–	46	295	553	425	150	34
1999	1.762	1.594	–	47	311	549	469	192	26
2000	1.878	1.684	–	55	312	563	481	240	33
2001	1.969	1.766	1	64	379	586	504	189	43
2002	2.023	1.807	–	79	358	614	489	219	48
2003	2.183	1.956	6	89	367	624	566	241	63
2004	2.269	1.976	–	93	349	580	607	296	51
2005	2.423	2.153	–	108	470	635	587	277	76

*Fuente de información:* Oficina Finlandesa de Estadística: delitos registrados por la Policía 2005.

**Tabla 10***Incidentes de violencia doméstica denunciados a la Policía por edad de la persona denunciante en 2005, denunciante mujer*

Delito	Total	Edad de la denunciante en el momento del incidente						
		-14	15-20	21-29	30-39	40-49	50-59	60+
Homicidio, asesinato	23	5	6	4	3	2	3	-
Homicidio en grado de tentativa, asesinato en grado de tentativa	22	3	-	6	2	4	4	3
Agresión	1.973	138	144	350	540	506	232	63
Agresión con agravantes	129	8	10	33	25	26	15	12
Agresión leve	845	33	65	161	229	217	106	34
Abuso sexual de menores, abuso sexual de menores con agravantes	116	108	8	-	-	-	-	-
Violación, violación con agravante, relaciones sexuales bajo coacción	37	-	2	9	13	9	1	3
Otros delitos sexuales	13	-	2	9	13	9	1	3
Otros delitos en la categoría de homicidio y lesión corporal	37	12	-	6	3	9	4	3
Total	3.195	307	236	574	818	776	366	118

*Fuente de información:* Oficina Finlandesa de Estadística: Anuario de estadísticas sobre justicia 2006.

**Tabla 11**

*Incidentes de violencia doméstica en el mismo hogar denunciados a la Policía por edad de la persona denunciante en 2005, denunciante mujer*

Delito	Total	Edad de la denunciante en el momento del incidente						
		-14	15-20	21-29	30-39	40-49	50-59	60+
Homicidio, asesinato	18	5	6	3	2	1	1	-
Homicidio en grado de tentativa, asesinato en grado de tentativa	16	3	-	4	2	3	2	2
Agresión	1.629	100	136	299	438	414	194	48
Agresión con agravantes	98	3	10	27	21	21	9	7
Agresión leve	716	22	59	149	190	175	89	32
Abuso sexual de menores, abuso sexual de menores con agravantes	57	51	6	-	-	-	-	-
Violación, violación con agravante, relaciones sexuales bajo coacción	28	-	1	9	9	5	1	3
Otros delitos sexuales	7	-	-	2	3	1	1	-
Otros delitos en la categoría de homicidio y lesión corporal	25	10	-	3	1	5	4	2
Total	2.594	194	218	496	666	625	301	94

*Fuente de información:* Oficina Finlandesa de Estadística: Anuario de estadísticas sobre justicia 2006.

**Tabla 12**

*Incidentes de violencia doméstica entre familiares cercanos denunciados a la Policía por edad de la persona denunciante en 2005, denunciante mujer*

Delito	Total	Edad de la denunciante en el momento del incidente						
		-14	15-20	21-29	30-39	40-49	50-59	60+
Homicidio, asesinato	5	-	-	1	1	1	2	-
Homicidio en grado de tentativa, asesinato en grado de tentativa	6	-	-	2	-	1	2	1
Agresión	344	38	8	51	102	92	38	15
Agresión con agravantes	31	5	-	6	4	5	6	5
Agresión leve	129	11	6	12	39	42	17	2
Abuso sexual de menores, abuso sexual de menores con agravantes	59	57	2	-	-	-	-	-
Violación, violación con agravante, relaciones sexuales bajo coacción	9	-	1	-	4	4	-	-
Otros delitos sexuales	6	-	1	3	-	2	-	-
Otros delitos en la categoría de homicidio y lesión corporal	12	2	-	3	2	4	-	1
Total	601	113	18	78	152	151	65	24

*Fuente de información:* Oficina Finlandesa de Estadística: Anuario de estadísticas sobre justicia 2006.

◦ *Estadísticas sobre las causas de las muertes*

La Oficina Finlandesa de Estadística también elabora estadísticas sobre las causas de las muertes. Las estadísticas sobre las causas de las muertes se recopilan a partir de datos obtenidos de certificados de defunción expedidos por autoridades médicas, combinados con datos del sistema de información sobre población del Centro del Registro de Población. Únicamente se registra la causa principal de la muerte en los certificados de defunción. Se realiza utilizando los códigos de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10) en su nivel más preciso (3 ó 4 dígitos).

Cuando la causa de la muerte no está clara pero existe una indicación de violencia, no se expide el certificado de defunción hasta que están disponibles los resultados preliminares de la investigación policial acerca de si se trata de un suicidio, un accidente o un delito. Las autoridades médicas cooperan de esta forma con la Policía y, por ejemplo, la Policía facilita información sobre la persona delincuente en las estadísticas sobre las causas de las muertes.

Las estadísticas sobre las causas de las muertes abarcan a las personas que han fallecido en Finlandia o en otros países durante el año natural y que, en el momento de la muerte, tenían su domicilio en Finlandia.

Una de las tablas estadísticas sobre las causas de las muertes muestra el número de mujeres que mueren por violencia doméstica cada año.

Esta tabla contiene datos sobre las muertes y la mortalidad por sexo de la víctima y de la persona delincuente, edad de la víctima y la relación entre ambas. Las opciones de relaciones son: la persona que cometió el delito es cónyuge de la víctima, es padre o madre de la víctima, es hijo o hija de la víctima, es conocido/a o amigo/a de la víctima, es otra persona cuya relación con la víctima se conoce, la identidad de la persona que cometió el delito se desconoce. Esto implica que hay disponible información sobre cuántas mujeres, de acuerdo con los certificados de defunción redactados por las autoridades médicas, mueren por violencia doméstica cada año; sin embargo, el tipo de violencia que provocó la muerte no se registra en esta fuente estadística.



## EJEMPLO DE INFORMACIÓN REGISTRADA

**Tabla 13**

*Víctimas de violencia doméstica mortal por relación de la persona autora del delito con la víctima y por sexo de la víctima en Finlandia entre 2000 y 2006*

Persona autora del delito	Víctima	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cónyuge	Total	22	30	19	18	19	14	11
	Hombre	3	5	4	5	4	3	2
	Mujer	19	25	15	13	15	11	9
Progenitor	Total	5	5	13	2	5	7	2
	Hombre	1	4	5	2	3	4	2
	Mujer	4	1	8	-	2	3	-
Hijo o hija de la víctima	Total	8	7	8	3	1	3	5
	Hombre	5	3	3	1	1	1	3
	Mujer	3	4	5	2	-	2	2
Conocido/a o amigo/a	Total	40	55	36	28	38	23	41
	Hombre	32	44	31	26	32	18	29
	Mujer	8	11	5	2	6	5	12
Otra persona (se conoce la relación con la víctima)	Total	37	37	39	20	39	26	19
	Hombre	33	36	28	18	35	23	19
	Mujer	4	1	11	2	4	3	-
Identidad desconocida	Total	27	20	18	28	28	32	29
	Hombre	22	15	18	18	25	26	22
	Mujer	5	5	-	10	3	6	7
Total	Total	139	154	133	99	130	105	107
	Hombre	96	107	89	70	100	75	77
	Mujer	43	47	44	29	30	30	30

*Fuente de información:* Oficina Finlandesa de Estadística: base de datos StatFin

### **9. El Instituto Nacional de Investigación de Política Legal y la Escuela de Policía de Finlandia**

- *El Instrumento de Recogida de Datos del Sistema Finandés de Control de Homicidios*

El Instrumento de Recogida de Datos del Sistema Finandés de Control de Homicidios (SFCH) se creó como esfuerzo conjunto de la Unidad de Criminología del Instituto Nacional de Investigación de Política Legal

y la Unidad de Investigación de la Escuela de Policía de Finlandia, y entró en vigor el 1 de junio de 2002. El objetivo del SFCH es supervisar el fenómeno de los homicidios, crear una base de datos para una investigación en profundidad y servir para fines de prevención de delitos y de selección de objetivos de prevención. La base de datos se basa en los datos policiales. El SFCH se basa así en información creada en investigaciones policiales preliminares. Los datos se recopilan directamente del investigador/a principal de cada homicidio en un formulario electrónico normalizado. Es obligatorio que los agentes que investigan cumplimenten el cuestionario. El sistema general de denuncia de delitos de la Policía se utiliza en el SFCH como instrumento de control y seguimiento para garantizar que de verdad se obtienen los datos de cada homicidio registrado.

La base de datos registra información sobre delitos investigados por la Policía de acuerdo con los siguientes títulos del código penal: asesinato, homicidio, infanticidio y homicidio por negligencia cometido en un único acto con un delito de agresión intencionada. No se incluyen los homicidios en grado de tentativa.

El registro de la información se produce principalmente una vez cerrada la investigación preliminar. Sin embargo, para los delitos que no se aclaran en un periodo razonable de tiempo, los datos disponibles se registran aproximadamente un año después del inicio de la investigación, si sigue investigándose el caso como probable homicidio.

La base de datos contiene información sobre las principales características de los delitos, sobre su distribución regional y temporal, sobre los antecedentes sociodemográficos tanto de la víctima como de la principal persona agresora y sobre su comportamiento en el lugar del delito. El sistema también contiene información relacionada con la investigación de los delitos e información sobre el comportamiento de las personas sospechosas tras el delito y durante la investigación. El número de variables internas para cada caso es de 90 aproximadamente. Además, el Instituto Nacional de Investigación de Política Legal inserta datos externos sobre delitos anteriores de delincuentes y víctimas, y también sobre las penas impuestas a las personas delincuentes. Esta información se obtiene del sistema de información de los tribunales, que mantiene la Oficina Finlandesa de Estadística, y del registro de sanciones por delitos, que mantiene el Ministerio de Justicia.

Del total de 90 variables, las siguientes pueden considerarse esenciales a la hora de evaluar la violencia doméstica contra las mujeres:

1. Datos de la víctima (el cuestionario contiene varias preguntas más sobre la víctima, pero las siguientes son las consideradas esenciales a la hora de evaluar la violencia doméstica contra las mujeres):

*Sexo de la víctima*

- hombre
- mujer
- desconocido

*Fecha de nacimiento*

*Estado civil en el momento del delito*

- casada/casado
- pareja de hecho
- novio/novia de larga duración, viviendas separadas
- sin pareja
- no se sabe
- única persona adulta de una familia monoparental

*¿Tiene hijos o hijas la víctima?*

- sí
- no
- no se sabe

*¿Nació la víctima en Finlandia?*

- sí
- no
- no se sabe

*Nacionalidad*

- finlandesa;
- finlandesa y otra, ¿cuál? \_\_\_\_\_
- otra nacionalidad, ¿cuál? \_\_\_\_\_
- desconocido

*¿Vivía la víctima en Finlandia de forma permanente o temporal?*

- residente a largo plazo
- temporal (visita, etc.)
- no se sabe

*Condiciones en que vivía la víctima en el momento del delito*

(Nota: esta pregunta se refiere a las condiciones de vida, no al lugar del delito)

*La víctima vivía (o se alojaba de forma duradera)*

- en un piso propiedad de la víctima o de su cónyuge
- en un piso alquilado por la víctima o su cónyuge
- con sus padres

- en una residencia de estudiantes
- en otra residencia
- con amigos/as, conocidos/as o familiares
- a la intemperie, en contenedores, en chabolas, en el bosque;
- en prisión;
- en otra institución (por ejemplo, un hospital);
- otra situación, ¿cuál? \_\_\_\_\_
- desconocido

2. Información que describe el delito (el cuestionario contiene varias preguntas más sobre el delito):

*¿Qué tipo de violencia provocó la muerte de la víctima? (Posibilidad de elegir múltiples opciones)*

- golpes con las manos
- patadas
- opciones 1 ó 2, no se sabe cuál
- la víctima fue empujada y cayó al suelo
- estrangulamiento con las manos
- estrangulamiento con cuerda, etc.
- asfixia provocada por un objeto suave
- asfixia provocada por agua
- herida provocada por arma de fuego
- lesión provocada por objeto afilado
- lesión provocada por objeto contundente
- lesión provocada por asfixia
- caída desde un lugar elevado
- lesión provocada por fuego
- daños por envenenamiento
- daños provocados por bacterias o virus
- mordeduras
- otro tipo de violencia, ¿cuál? \_\_\_\_\_

*Respecto a las lesiones infligidas a la víctima, ¿había algo que pudiera indicar que la persona agresora tenía un móvil sexual?*

- no
- sí, ¿qué? \_\_\_\_\_

3. Datos sobre la persona que cometió el delito (el cuestionario contiene varias preguntas más sobre esta persona):

*Número de identificación personal de la persona agresora:*

\_\_\_\_\_

*Dirección y código postal de la persona agresora:*

\_\_\_\_\_

*Fecha de nacimiento*

- nacimiento: \_\_\_\_\_
- desconocido

*Sexo de la persona agresora*

- hombre
- mujer
- desconocido

*Estado civil en el momento del delito*

- casada/casado
- pareja de hecho
- novio/novia de larga duración, viviendas separadas
- sin pareja
- no se sabe
- única persona adulta de una familia monoparental

*¿Tiene hijos o hijas la persona agresora?*

- sí
- no
- no se sabe

*¿Nació la persona agresora en Finlandia?*

- sí
- no
- no se sabe

*¿Vivía la persona agresora en Finlandia de forma permanente o temporal?*

- residente a largo plazo
- temporal (visita, etc.)
- no se sabe

*Nacionalidad de la persona agresora*

- finlandesa
- finlandesa y otra, ¿cuál? \_\_\_\_\_
- otra nacionalidad, ¿cuál? \_\_\_\_\_
- desconocido

*Condiciones en las que vivía la persona agresora en el momento del delito*

(Nota: esta pregunta se refiere a las condiciones de vida, no al lugar del delito)

*La persona que cometió el delito vivía (o se alojaba de forma duradera)*

- en un piso propiedad de la víctima o de su cónyuge
- en un piso alquilado por la víctima o su cónyuge
- con sus padres
- en una residencia de estudiantes
- en otra residencia

- con amigos/as, conocidos/as o familiares
- a la intemperie, en contenedores, en chabolas, en el bosque (koija)
- en prisión
- en otra institución (por ejemplo, un hospital)
- otra situación, ¿cuál? \_\_\_\_\_
- desconocido

4. Relación entre víctima y persona agresora:

*¿Cuál era la relación entre la víctima y la persona agresora?*

(Escoja una única opción. Si dos opciones se ajustan a la relación, escoja la que esté primera en la lista y con un número más pequeño. Por ejemplo: si la persona que cometió el delito era hermano de la víctima, pero también su vecino, escoja «hermano»).

*La víctima era respecto a la persona agresora:*

- mujer
- compañera sentimental conviviente
- novia (=pareja sentimental de larga duración sin convivencia)
- ex mujer, ex compañera sentimental conviviente o ex novia
- marido
- compañero sentimental conviviente
- novio (=pareja sentimental de larga duración sin convivencia)
- ex marido, ex compañero sentimental conviviente o ex novio
- pareja sentimental, mismo sexo
- ex pareja sentimental, mismo sexo
- padre
- madre
- hermano
- hermana
- hijo
- hija
- hijo o hija, sexo desconocido
- abuelo o abuela
- prima o primo
- relación «política»
- padrastro
- madrastra
- medio hermano/media hermana
- hijastro/hijastra, hijo adoptivo/hija adoptiva, hija no biológica/hijo no biológico
- ex pareja u otra pareja de la pareja sentimental
- pareja sentimental actual de la ex pareja
- amigo/amiga, amigote, colega de copas

- miembro del mismo grupo/organización delictiva
- miembro de un grupo/organización delictiva rival
- compañero/compañera de trabajo
- vecina/vecino
- residente en el mismo piso/residencia
- compañero/compañera de celda o de prisión
- otra/o cliente de un bar/restaurante, desconocida/o previamente
- otro/a cliente que esperaba para entrar a un bar/restaurante, desconocido/a previamente
- portero/portera de restaurante, desconocido/a previamente
- Policía/guardia que intentaba detenerlo/detenerla;
- sospechosa/sospechoso de un delito que huía
- miembro del mismo grupo tribal o étnico
- totalmente desconocido/a
- conocida/o de vista o de nombre
- otra relación, ¿cuál? \_\_\_\_\_
- no puede determinarse

*¿Desde hace cuánto tiempo se conocían la víctima y la persona agresora? Indique un valor aproximado incluso si no puede saberse la duración exacta.*

- La persona agresora no sabía quién era la víctima en el momento del delito.

*La persona que cometió el delito conocía a la víctima desde hace:*

- menos de un día
- más de un día pero menos de una semana
- al menos una semana, pero no más de un mes
- al menos un mes, pero no más de un año
- más de un año, pero menos de dos años
- más de dos años, pero menos de diez
- más de diez años.

En general, la información sobre homicidios recopilada con el SFCH es exhaustiva. Con este instrumento de recogida de datos también es posible obtener información concreta sobre la violencia doméstica contra las mujeres que haya tenido como consecuencia la muerte de la víctima.

#### *EJEMPLO DE INFORMACIÓN REGISTRADA*

El Instituto Nacional de Investigación de Política Legal publica un Informe sobre homicidios basado en la información recopilada con el SFCH. La siguiente tabla es del Informe sobre homicidios 1/2007.

**Tabla 14**

*Víctimas de violencia doméstica mortal por persona agresora y sexo en Finlandia entre el 1 de junio de 2002 y el 30 de junio de 2006*

Persona autora del delito	Víctima	1-30 de junio de 2006
Cónyuge, ex cónyuge (distinto sexo)	Total	113
	Hombre	95
	Mujer	18
Cónyuge, ex cónyuge (mismo sexo)	Total	2
	Hombre	2
	Mujer	-
Madre o padre	Total	33
	Hombre	20
	Mujer	13
Otro familiar	Total	33
	Hombre	19
	Mujer	14
Conocido/a o amigo/a	Total	249
	Hombre	229
	Mujer	20
Identidad desconocida	Total	64
	Hombre	57
	Mujer	7
Sin información sobre la persona agresora	Total	20
	Hombre	20
	Mujer	-
Total	Total	514
	Hombre	365
	Mujer	149

*Fuente de información: Lehti (2007)*

Conviene observar que los datos sobre homicidios se recopilan en dos estadísticas diferentes en Finlandia. La primera es la estadística sobre las causas de las muertes que se recopila a partir de datos obtenidos de certificados de defunción expedidos por autoridades médicas y de datos del sistema de información sobre población del Centro del Registro de Población. Dicha estadística ya se ha presentado en este informe, en el capítulo de la Oficina Finlandesa de Estadística. La segunda fuente de información sobre homicidios es el Instrumento



de Recogida de Datos del Sistema Finlandés de Control de Homicidios. La información de este sistema se basa en los delitos registrados por la Policía.

Hay diferencias en la información entre el sistema de control de homicidios y las estadísticas de causas de las muertes. Se han hallado varios motivos para las diferencias (Lehti, 2002), como el momento del registro de los datos. Sin embargo, lo que provoca principalmente las diferencias son los casos de muertes ambiguas que se registran como homicidios en una fuente estadística y como muertes ambiguas con un delito de agresión intencionada, accidentes o suicidios en la otra. A pesar de las diferencias, Lehti (2002) afirma que la información de estas dos fuentes estadísticas es bastante fiable, y bastante similar.

## **10. Servicios sociales e instituciones de asistencia social**

### *◦ Departamentos de servicios sociales y oficinas de asistencia social en ciudades y municipios*

Por el momento no hay una recogida sistemática ni nacional de datos sobre la violencia doméstica contra las mujeres en los departamentos de servicios sociales u oficinas de asistencia social de Finlandia. Algunos departamentos u oficinas registran información sobre sus usuarias y usuarios. Por el momento, no es posible combinar ni sumar esta información, puesto que las variables y clasificaciones empleadas, así como los procedimientos de recogida de datos no son uniformes.

El Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad está coordinando actualmente un proyecto cuyo objetivo es definir qué tipos de información se recogerán a escala nacional en los servicios sociales en el futuro. Una parte de este proyecto es definir la información que se recogerá en cada organismo de los servicios sociales. La idea es crear un sistema de datos que se utilice en todas las oficinas de asistencia social de todo el país. Con un sistema de datos normalizados y formularios normalizados sería posible recoger datos comensurables y a escala nacional sobre los usuarios y las usuarias de las oficinas de asistencia social. El proyecto terminará en 2011.

Un grupo de trabajo formado por especialistas del Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior y el Centro Nacional de Investigación y Desarrollo para el Bienestar y la Salud (STAKES) ha redactado un formulario estándar con preguntas sobre la violencia.

Este formulario se incluirá en la base de datos de usuarios y usuarias de los servicios sociales. La idea es que se plantee una pregunta a cada usuario y usuaria de los servicios sociales sobre sus posibles experiencias con la violencia. Si la respuesta es *no*, no se le plantearán más preguntas. Las personas que son víctimas o autoras de violencia con frecuencia buscan ayuda para problemas distintos de la violencia y, por esa razón, a las personas que trabajan en los servicios sociales les cuesta reconocer a las víctimas y las personas agresoras. La idea es que plantear una pregunta sobre posibles experiencias con la violencia facilita la detección de personas que sean o hayan sido víctimas de violencia y que necesiten ayuda con el problema.

El «formulario sobre violencia» está preparado y comenzó a probarse en un par de municipios en otoño de 2007.

Los siguientes puntos se registran cuando el usuario o la usuaria es la víctima o la persona autora de la violencia:

1. Información sobre la autoridad
  - unidad, municipio que cumplimenta el formulario
2. Información sobre la visita
  - ¿se trata de una visita o una llamada?, ¿es un usuario nuevo/una usuaria nueva o ya ha acudido anteriormente?
3. Información básica sobre la usuaria/el usuario: sexo, año de nacimiento
4. Condición del usuario/la usuaria
  - es la víctima, es la persona agresora, es tanto víctima como persona agresora (en el mismo caso), se ha expuesto a un niño/una niña a la violencia
5. Fecha del último episodio de violencia
  - en las últimas 24 horas, en la última semana, en el último mes, en el último año, antes.
6. Tipo de violencia (es posible escoger muchas)
  - violencia física, violencia sexual, violencia psíquica/psicológica, violencia económica, abandono, violencia cultural o religiosa.

7. Relación entre la víctima y la persona agresora:

La usuaria/el usuario es la víctima de la violencia

- relación de la persona agresora con la víctima:
  - a) cónyuge
  - b) ex cónyuge
  - c) novio/novia
  - d) padre/madre o padrastro/madrastra
  - e) hija/o o hijastra/o
  - f) hermana/o o hermanastra/o
  - g) otro familiar, conocido/a
  - h) cliente, paciente, estudiante, compañero/a de trabajo, jefe, compañera/o de estudios
  - i) se desconoce
  - j) muchas personas agresoras
- sexo de la persona agresora:
  - a) hombre
  - b) mujer

El usuario/la usuaria es la persona agresora

- relación de la víctima con la persona agresora:
  - a) cónyuge
  - b) ex cónyuge
  - c) novio/novia
  - d) padre/madre o padrastro/madrastra
  - e) hija/o o hijastra/o
  - f) hermana/o o hermanastra/o
  - g) otro familiar, conocido/a
  - h) cliente, paciente, estudiante, compañero/a de trabajo, jefe, compañera/o de estudios
  - i) se desconoce
- sexo de la persona agresora:
  - a) hombre
  - b) mujer

8. Lesiones físicas

- lista de lesiones físicas

9. Daño psíquico o social

- lista de daños psíquicos y sociales

10. ¿Se expuso a niñas/niños a la violencia?

11. Duración y repetición de la violencia

12. ¿Ha recibido la usuaria/el usuario ayuda de los siguientes lugares?

- centro de acogida, oficina de asistencia social, oficina de asistencia infantil, Policía, trabajador/a social en la Policía, oficina de asistencia jurídica, centro de orientación familiar, línea telefónica de ayuda, grupo de apoyo, centro sanitario o médico/a, clínica de maternidad, guardería, escuela, clínica psiquiátrica, Alcohólicos Anónimos, iglesia, amigas/os y conocidas/os, familiares.

13. ¿Se ha denunciado un delito a la Policía?

La idea es que todos los municipios de Finlandia empiecen a utilizar este formulario en sus oficinas de asistencia social. El principal objetivo o fin del formulario no es la recogida de datos sobre la frecuencia de la violencia o de incidentes aislados, sino hacer que al personal le resulte más fácil reconocer la violencia y proporcionar ayuda a usuarias y usuarios. Las preguntas no son obligatorias y no deben plantearse simplemente para recoger datos.

◦ *La Iglesia Evangélica Luterana de Finlandia*

La iglesia ofrece distintos tipos de servicios y de ayuda para personas que se encuentran en situaciones difíciles en sus vidas o tienen problemas o preocupaciones. Uno de dichos servicios es una línea telefónica de ayuda nacional a la que puede llamar la gente cuando le apetezca hablar con alguien. Se recopila la siguiente información sobre las llamadas y las personas que llaman: sexo de la persona que llama, edad, circunstancias en las que vive (sola, en una relación de pareja, en familia, familia monoparental), situación laboral (empleado/a, desempleado/a, jubilado/a, estudiante) y el motivo/tema de la llamada. Se utilizan las siguientes categorías al recoger información sobre el motivo de la llamada: soledad, sexualidad, pareja, familia y familiares, otras relaciones, circunstancias en las que vive, cuestiones fundamentales, muerte y duelo, suicidio, enfermedad (física/psíquica), adicción, violencia (doméstica/de otro tipo). Aunque es probable que el motivo de la llamada se trate de forma más detallada durante la conversación, la información que va surgiendo no se registra de forma sistemática. Esto significa que la iglesia tiene la información sobre cuántas llamadas han recibido por violencia doméstica, pero les falta información más detallada.

La iglesia también presta servicios de orientación familiar. Los centros de orientación familiar proporcionan apoyo y ayuda para personas que tienen problemas en su familia o relación. Se cumplimenta un cuestionario para cada usuario/a. Se registran los siguientes puntos: sexo, edad, familia, estado civil, situación laboral y motivo de la visita del usuario o la usuaria. Si el motivo de la visita son problemas en su relación, se utilizan las siguientes categorías al recoger la información: crisis relacionada con una fase de la vida, traumatización, crisis repentina, crisis psicosocial, problemas de interacción, infidelidad, violencia física/psíquica, problemas sexuales, cuestiones sobre divorcio, problemas con familiares u otras relaciones estrechas, preguntas religiosas. Las categorías que se están utilizando en el formulario han cambiado desde 2006 y, por tanto, no son las mismas que en la tabla 15. En los últimos años se ha añadido al cuestionario una pregunta directa sobre la violencia doméstica (¿se ha producido en su familia algún caso de violencia doméstica?). No hay preguntas específicas sobre

la violencia doméstica contra las mujeres y no se registra de forma sistemática información más detallada que podría surgir durante la visita.

#### *EJEMPLO DE INFORMACIÓN REGISTRADA*

Las tablas 15 y 16 muestran que la información recopilada por la Iglesia no es muy precisa y que no puede encontrarse información detallada sobre la violencia contra las mujeres en las estadísticas de la iglesia.

**Tabla 15**

*Los motivos más habituales para acudir a los centros de orientación familiar de la iglesia en 2006. (Una usuaria o usuario puede tener varios motivos para acudir al centro).*

Motivo de la visita	Porcentaje del total de usuarias/usuarios
Contradicciones en la relación	23,1%
Problemas de comunicación	11,1%
Infidelidad	9,7%
Crisis por divorcio tras la decisión de divorciarse	7,7%
Crisis relacionada con una fase de la vida	7%
Distanciamiento mutuo	5,9%
Problemas psicológicos individuales	4,8%
Violencia doméstica	4,5%
Otros problemas individuales, de pareja o familiares	26,2%

*Fuente de información:* la unidad de la familia del Consejo Eclesiástico

**Tabla 16**

*Temas de las llamadas a la línea telefónica de ayuda nacional de la iglesia en 2006. (Muchos temas pueden tratarse durante una llamada).*

Tema	Porcentaje de todas las llamadas
Circunstancias en las que vive	26%
Soledad	25%
Cuestiones fundamentales	19%
Enfermedad psíquica	16%
Familia y familiares	14%
Cónyuge/pareja	12%
Sexualidad	11%
Enfermedad física	10%
Otras relaciones	9%
Adicciones	8%
Muerte y duelo	4%
Suicidio	3%
Violencia	2%

*Fuente de información:* la unidad de la familia del Consejo Eclesiástico

◦ *Federación de Hogares y Centros de Acogida Materno-Infantiles*

La Federación de Hogares y Centros de Acogida Materno-Infantiles es una organización central para las asociaciones miembros que ayudan a familias mediante proyectos y servicios institucionales y comunitarios. La Federación es el mayor proveedor de servicios de acogida en Finlandia (13 centros con 61 plazas). Estos centros de acogida han recopilado información sobre sus usuarios y usuarias desde 1979. La recogida de información ha ido haciéndose más detallada con los años y, desde principios de octubre de 2007, los centros de acogida de la Federación han estado utilizando un detallado formulario estándar para recoger los datos. El formulario incluye preguntas sobre los siguientes temas:

- datos personales de la usuaria o del usuario
- nombre, número de la seguridad social, sexo, dirección, nacionalidad
- situación laboral y circunstancias en las que vive el usuario o la usuaria
- trabajador/a social del usuario/la usuaria y otros proveedores de servicios
- hijos/as del usuario/la usuaria
- información sanitaria básica (enfermedades, medicación, alergias, toxicomanía, problemas psíquicos, tratamiento)
- datos personales de la persona agresora
  - nombre, sexo, año de nacimiento, dirección, nacionalidad
  - relación con la víctima, opciones: pareja; pareja de hecho o cónyuge; divorciada/o; en trámites de divorcio; pareja de hecho inscrita
- situación en el momento en que el usuario/la usuaria ingresa en el centro de acogida:
  - persona que remitió a la usuaria/el usuario al centro de acogida
  - motivo para acudir al centro de acogida
  - tipo de violencia, opciones: física, psíquica, sexual, económica, cultural, religiosa, material
  - duración de la violencia (ocasional, repetida)
  - situación del hijo/la hija en las circunstancias violentas (víctima, ha estado expuesto/a a la violencia, ha estado desatendido/a);
  - visitas anteriores a centros de acogida
- información sobre orden de alejamiento
- plan de acción para el periodo en el centro de acogida y tras la salida.

◦ *Centro de acogida privado en Espoo*

El centro de acogida privado de Espoo presta servicios y ayuda para mujeres y sus hijas e hijos que hayan sufrido violencia en la familia o en una relación de pareja. Se cumplimenta un formulario con cada usuaria, que incluye la siguiente información:

- datos personales de la usuaria
- hijos/hijas de la usuaria
- tipo de violencia (física, sexual, psíquica, económica, cultural)
- persona que remitió a la usuaria al centro de acogida
- duración de la violencia
- visitas anteriores a centros de acogida
- contactos con otros proveedores de servicios y autoridades.

La relación entre la víctima y la persona agresora no se registra, ni tampoco información sistemática sobre la persona agresora.

◦ *Línea Nacional para Mujeres de Finlandia*

La Línea Nacional para Mujeres de Finlandia es una línea telefónica de ayuda nacional y gratuita que proporciona ayuda, asesoramiento y apoyo a chicas y mujeres que hayan sufrido violencia o amenazas de violencia, y también a sus amigos/as y familia. Se cumplimenta un cuestionario para cada persona que llama. Se registran los siguientes temas:

Persona que llama

- sexo
- si la persona que llama es la víctima de la violencia, un familiar cercano, otro familiar, amigo/a o conocido/a, colega o compañera/o de estudios, vecino/a, representante de la autoridad, persona agresora, otra.

Víctima

- sexo
- edad

- lugar de residencia
- cuánto tiempo ha durado la violencia, la amenaza de violencia o el miedo a la violencia (una vez, un año o menos, cinco años o menos, menos de diez años, diez años o más de diez años, no hay información).

#### Persona agresora

- quién es o era la persona agresora: cónyuge o pareja, novio/a, ex cónyuge o ex novio/a, padre/madre o padres, hijo/a, otro familiar, amiga/o o conocida/o, colega o compañero/a de estudios, autoridad, vecino/a, cliente o paciente, otro
- sexo

#### Tipo de violencia

- física, psíquica, sexual, destrozo de pertenencias y bienes, subyacente (sensación de amenaza), económica, religiosa, acoso sexual, discriminación, otra, no hay información.

#### Situación de la persona que llama

- de qué habla la persona (cómo es la situación de esa persona)
- qué temas se tratan durante la llamada: violencia o amenaza de violencia; miedo, ansiedad, inseguridad; impotencia, frustración; culpa, vergüenza; soledad; sexualidad, corporalidad; información sobre servicios de apoyo y ayuda; otro
- a quién le ha hablado la víctima sobre la violencia: autoridades; cónyuge, pareja o novio/novia; miembros de la familia o familiares; amigas/os o conocidas/os; colegas o compañeros/as de estudios; otra persona, quién; nadie
- dónde ha recibido ayuda la víctima: servicios sanitarios; servicios sociales; sistema penal; centro de acogida; servicios psiquiátricos; consultorio médico de familia; servicios espirituales; grupo de apoyo; en otro sitio, dónde; en ningún sitio
- qué tipo de apoyo busca la persona que llama: cuestiones penales; cuestiones de divorcio o bienes; cuestiones de custodia y derechos de visitas; cuestiones de prestaciones y servicios sociales; cuestiones de vivienda; cuestiones de asistencia sanitaria; preguntas sobre salud



mental; preguntas espirituales; grupos de apoyo; persona de apoyo; otro apoyo

- qué tipo de apoyo se ha dado a la persona.

◦ *Centro de ayuda para violaciones de Tukinainen*

El centro de ayuda para violaciones de Tukinainen es un centro nacional de recursos que proporciona apoyo y asesoramiento para personas que han sufrido agresiones o abusos sexuales, así como para sus familias. Existe una línea de ayuda para conversaciones e información sobre agresiones y abusos sexuales. También hay consultas jurídicas gratuitas para las víctimas de la violencia doméstica. Se cumplimenta un cuestionario para cada persona que llama en el que se registran los siguientes temas:

- sexo de la persona que llama
- sexo de la víctima (si quien llama no es la víctima)
- lugar de residencia de la persona que llama
- lugar de residencia de la víctima (si quien llama no es la víctima)
- la persona que llama es: víctima; cónyuge, pareja, novio; familiar cercano; otro familiar; amigo/a o conocido/a; colega; vecina/o; autoridad; persona agresora; otra
- nacionalidad de la víctima
- dónde oyó hablar de Tukinainen la persona que llama
- edad de la víctima en el momento de la llamada
- edad de la víctima en el momento del delito
- motivos para ponerse en contacto con Tukinainen: violación; intento de violación; abuso sexual; acoso o abuso sexual; acto sexual bajo coacción; incesto; otro abuso sexual de menores; dudas sobre incesto o abuso; violencia doméstica/abuso; violencia psíquica; proxenetismo; trata de seres humanos; orden de alejamiento; asesoramiento; otro, ¿cuál?
- lugar del delito: piso particular de la víctima; piso particular de la persona agresora; piso particular compartido; otro piso particular; espacio público; lugar de trabajo; barco de crucero; medio de transporte; al aire libre; otro, ¿cuál?

- país en que se produjo el delito
  - persona(s) agresora(s): pareja, novio; cónyuge; ex pareja; padre o madre; otro miembro de la familia; otro familiar; amiga/o; colega; vecino/a; otro/a conocido/a; conocido/a de restaurante; conocido/a de internet; ayudante profesional (p. ej. médico/a, terapeuta); representante de la autoridad (p. ej. Policía); alguien en puesto de autoridad (basado en el puesto de la persona agresora; basado en dependencia; basado en una diferencia de edad importante); se desconoce; no hay información
  - número de personas agresoras
  - sexo de las personas agresoras
  - nacionalidad de las personas agresoras
  - cuánto tiempo hace del último delito
  - consecuencias del delito para la víctima: trastornos físicos, psíquicos, de estrés postraumático; sociales, sexuales; cambios en la capacidad de trabajar o estudiar; cambios en las circunstancias de la vida; síntomas suicidas; consumo de bebidas alcohólicas o estupefacientes; consecuencias legales
  - cálculo aproximado del número de veces que la víctima ha sufrido violencia sexual
  - proceso legal: se ha denunciado un delito a la Policía; no se ha denunciado un delito; se ha retirado una denuncia; conciliación; proceso legal en trámite; proceso legal cerrado; renuncia a la acusación; no hay información
  - reconocimiento médico de la víctima
  - asesoramiento/información a la víctima
  - asesoramiento sobre otros servicios de Tukinainen.
- *Apoyo a las Víctimas de Finlandia*

Apoyo a las Víctimas de Finlandia ofrece asesoramiento práctico y apoyo psicológico a víctimas de delitos o delitos frustrados y sus personas más cercanas, y a los testigos del delito. Apoyo a las Víctimas de Finlandia mantiene una línea de ayuda nacional que ofrece asesoramiento práctico y apoyo psi-

cológico a las personas que llaman. También proporciona ayuda personal en actividades de grupo o con una persona voluntaria de apoyo. En todos los servicios se recopila determinada información sobre los usuarios/las usuarias. Esta información incluye el sexo del usuario o de la usuaria/persona que llama y el delito que ha experimentado. Las opciones de los delitos son: violencia doméstica; violencia sexual; otra agresión, robo con violencia; amenazas, acoso, violencia psíquica; homicidio; allanamiento de morada, robo; fraude, desfalco; racismo; infracción de tráfico; otro delito. No se registra de forma sistemática información más detallada que podría surgir durante la llamada/ visita. Apoyo a las Víctimas de Finlandia no relaciona la información sobre el delito experimentado con el sexo de la persona que llama/el usuario o la usuaria y, por tanto, no puede distinguirse en los datos el número de mujeres que han sufrido violencia doméstica.

#### *EJEMPLO DE INFORMACIÓN REGISTRADA*

Algunas estadísticas de las usuarias y los usuarios y los servicios de Apoyo a las Víctimas de Finlandia pueden encontrarse en Internet. La tabla 17 muestra los delitos que han experimentado los usuarios y las usuarias de Apoyo a las Víctimas de Finlandia.

**Tabla 17**

*Delitos sufridos por aquellas personas que han buscado ayuda en la línea de ayuda de Apoyo a las Víctimas de Finlandia en 2006*

<b>Delito</b>	<b>Porcentaje de personas que llaman</b>
Amenazas, acoso, violencia psíquica	19%
Violencia doméstica	13%
Otra agresión, robo con violencia	12%
Violencia sexual	10%
Allanamiento de morada, robo	4%
Fraude, desfalco	2%
Homicidio	1%
Otro delito	7%

#### ◦ *Asociación Finlandesa de Salud Mental*

La Asociación Finlandesa de Salud Mental es una organización especializada que recopila y difunde información sobre la salud mental para ayudar en la planificación y toma de decisiones, propone iniciativas y publica informes, forma a profesionales y voluntarios/voluntarias y publica libros y revistas. La

Asociación tiene un teléfono de ayuda nacional, 10 centros de ayuda y una unidad de servicio de emergencia que presta servicios como consultas telefónicas, horas críticas en la recepción de usuarios/usuarioas, primeros auxilios psicológicos de una unidad ambulatoria, y actividad de grupos de usuarios/usuarioas. La Asociación Finlandesa de Salud Mental recopila información sobre sus usuarioas/usuarios. Se registran los siguientes datos sobre las personas que llaman/los usuarios y usuarioas: sexo, edad, situación laboral y el motivo de la llamada/visita. Si el motivo de la llamada o visita es la violencia, se plantean más preguntas sobre el tipo de violencia (violencia doméstica o violencia sexual). También se registra información sobre si la persona que llama/el usuario o la usuarioa es la víctima o la persona agresora.

◦ *Federación de familias*

La Federación de Familias es una organización del sector social y sanitario centrada en las familias. La Federación presta servicios, actúa como defensora y realiza investigaciones. Tiene un Proyecto de Relaciones de Pareja que dispone de su propia línea de ayuda nacional, así como de un Centro de Relaciones de Pareja que proporciona orientación, formación, consultas laborales y terapia. La única información que la Federación recopila sobre las usuarioas y los usuarios del Proyecto de Relaciones de Pareja es el número de usuarios/usuarioas o de llamadas.

◦ **FRANCIA**

Maryse Jaspard *et al.* (2003: 15)<sup>362</sup> afirman, en referencia al carácter incompleto de las estadísticas francesas sobre violencia, que el Ministerio del Interior ha estado publicando estadísticas anuales de delitos registrados en Francia, pero que se centran principalmente en los autores de la violencia. Por otra parte, el Ministerio de Defensa publica sus estadísticas *État des victimes, des crimes et délits à la police judiciaire*. Además, en su *Annuaire statistique de la Justice*, el Ministerio de Justicia informa sobre las sentencias, pero no sobre las víctimas. Hay algunos tribunales superiores (TGI) que están evaluando actual-

---

<sup>362</sup> Jaspard, Maryse; Elizabeth Brown; Stéphanie Condon; Dominoque Fougeyrolas-Schwebel; Annik Houel; Brigitte Lhomond; Florence Mail-lochon; Marie-Josèphe Saurel-Cubizolles y Marie-Ange Schiltz (2003): *Les violences envers les femmes en France: Une enquête nationale*. París, La Documentation Française.

mente o evaluarán en un futuro próximo «les violences conjugales» (violencia de pareja). Algunas unidades medico-legales han elaborado estadísticas sobre las víctimas de la violencia a las que han prestado servicios. Finalmente, el Observatorio Nacional de Acción Social Descentralizada (ODAS) ha establecido estadísticas sobre las características de los niños maltratados/las niñas maltratadas y de las víctimas de abuso sexual. Las ONG que proporcionan ayuda y apoyo a las víctimas femeninas de la violencia recopilan estadísticas sobre las personas con las que han estado en contacto. Existe un informe (CESUR, 1998) que analiza 9.000 llamadas a una línea de ayuda nacional de la Federación Nacional de Solidaridad con las Mujeres. El Collectif féministe contre le viol elabora estadísticas anuales de sus usuarias (aproximadamente 2.500 casos de violación y otras agresiones sexuales). Finalmente, la Association européenne contre les violences aux femmes au travail (AVFT) ha publicado un análisis de parte de sus expedientes en un informe sobre el acoso sexual (Cromer, 1995).<sup>363</sup>

Jaspard et al. no proporcionan información detallada sobre el contenido estadístico exacto de las fuentes que mencionan; sin embargo, únicamente las primeras fuentes administrativas anteriormente mencionadas pueden considerarse fuentes de datos administrativos propiamente dichos, ya que informan con regularidad y contienen algunos datos relevantes sobre la violencia doméstica contra las mujeres. Podría parecer que ninguna de las fuentes aquí identificadas proporciona información exhaustiva sobre el tema del presente estudio.

No obstante, ha habido avances importantes: la gendarmería ha creado una unidad especial para víctimas y esa unidad también está desarrollando datos sistemáticos sobre la violencia doméstica contra las mujeres. Un primer logro ha sido la recogida de un primer estudio nacional sobre mujeres asesinadas en relaciones íntimas. Los datos tuvieron que recogerse de forma separada en cada distrito policial, ya que dicha información no se registra de forma habitual. Un segundo logro importante ha sido la realización de un estudio nacional especial encargado por el Gobierno acerca de la violencia contra las mujeres (ENVEFF) en el año 2000 (atribuido al año 2003 en el libro de Maryse Jaspard et al.), que proporciona, por primera vez, una imagen de conjunto de la victimización de las mujeres por la violencia masculina. Sin embargo, este trabajo va más allá del ámbito del presente estudio, que se centra en fuentes de datos administrativos normalizados, más que en fuentes de estudios.

---

<sup>363</sup> Cromer, S. (1995): *Le harcèlement sexuel en France: la levée d'un tabou 1985-1990*. París, La Documentation Française.

Los datos habituales a nivel policial adolecen de deficiencias similares a las encontradas en muchos otros países. Asimismo, los datos de la Fiscalía y los tribunales contienen poca información sobre la violencia doméstica contra las mujeres. La única —y muy interesante— excepción es que, tras una enmienda legislativa reciente, la violencia de pareja se interpreta como un factor agravante en los delitos violentos. Como consecuencia de esta innovación, los datos de la Policía, la Fiscalía y los tribunales proporcionan información sobre el número de delitos, y las personas sospechosas, procesadas y condenadas cuando el delito sea una agresión agravada por el hecho de haber sido cometida por la pareja. Consiguientemente, las agresiones registradas por la Policía proporcionan actualmente una cifra de la cantidad de dichas agresiones en las que se ha aplicado esta disposición. No se registran otras características del caso de violencia ni de las partes implicadas. De forma similar, los datos de la Fiscalía y los tribunales reflejan la misma situación, es decir, que no se está registrando actualmente ningún otro dato relevante para este proyecto.

Homicidios: la situación de los homicidios en 2006 ha sido analizada e incluida en un informe por la Gendarmería (Direction Générale de la Gendarmerie Nationale). Este estudio se basa en los datos de homicidios recopilados de forma separada en todas las unidades locales de la Gendarmería, contando las víctimas de violencia de pareja y familiar, que hablan de «homicides conjugaux». Este estudio puede distinguir a las mujeres que han muerto a manos de sus parejas masculinas, incluidas ex parejas, del resto. También proporciona datos sobre la edad de las víctimas y las personas agresoras; sin embargo, no están separados de los casos en los que murieron mujeres a manos de sus (ex) parejas, aunque sería posible hacerlo a partir de los datos originales. De forma similar, se proporciona el modus operandi como una sencilla distribución unidimensional. (Por tanto, no se proporciona el tipo de violencia). Se pretende continuar con estudios especiales de este tipo. Dado que se trata —por el momento— de un estudio único, no pueden considerarse «datos administrativos» normalizados, al menos no hasta que el presente informe se convierta en algo sistemático y habitual.

Hospitales: no se encontró información.

Servicios sociales: no se encontró información detallada. Sin embargo, existe una unidad especial en el Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad, responsable de la violencia doméstica contra las mujeres. No obstante, sus posibilidades de tomar medidas eficaces se han visto gravemente limitadas por reducciones sistemáticas de sus recursos.

Llamadas de urgencia: no se encontró información.

Líneas telefónicas de ayuda: véase Jaspard et al.

Centros de acogida: no se encontró información, pero véase Jaspard et al.

#### ◦ **REPÚBLICA CHECA**

El 1 de julio de 2004 entró en vigor una nueva ley sobre la violencia doméstica que la Policía utiliza como base para el registro. Las variables y clasificaciones no se corresponden con las variables sugeridas por el Grupo de Trabajo para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica, del Consejo de Europa, que contiene el Programa de la Campaña. Dos niveles de la Policía se ocupan de la violencia doméstica. En primer lugar, es la Policía local, pero los casos criminales pueden pasar a la Policía judicial. Ambas emplean un sistema de datos unificados comunes. Los datos generales de delitos registrados por la Policía no incluyen las características de la víctima ni el tipo de violencia, ni la relación entre la víctima y la persona agresora, al igual que en la mayoría de los sistemas de datos policiales sobre delitos de otros países.

En la República Checa existe un sistema recién introducido de órdenes de alejamiento/ protección/salida del domicilio que la Policía puede dictar in situ si reconoce una situación de violencia doméstica tras una llamada de urgencia. La solución sigue el modelo austriaco. Tras un periodo piloto de tres años en algunas zonas del país, se introdujeron a escala nacional las órdenes de alejamiento/protección/salida del domicilio el 1 de enero de 2007, acompañadas por importantes esfuerzos de formación. Parece que el sistema produce muchos casos, 700 hasta finales de septiembre de 2007. La orden debe dictarla la Policía si se observa violencia doméstica, incluso contra la voluntad de las partes afectadas, si el/la agente de Policía ha reconocido un caso de violencia doméstica como se define en la metodología SARA y si existe un riesgo elevado de que se produzca violencia en el futuro; entonces la Policía puede sacar del lugar al autor del delito. 24 horas es el plazo límite para transferir el caso a un centro de intervención multidisciplinar. A continuación, en otro plazo de 24 horas, el centro de intervención deberá ponerse en contacto con la víctima para comenzar a intentar encontrar una forma de solucionar el problema. La víctima tendrá 10 días para considerar y decidir qué hacer: si dejar que el hombre vuelva o pedir al tribunal una prórroga de la orden, por un máximo de 6 o incluso 12 meses.

En la ley no existe ninguna disposición restrictiva sobre la violencia doméstica contra mujeres. En vez de eso, la ley habla de la violencia doméstica como violencia en el hogar por o contra personas a cargo. Por consiguiente, la ley no se refiere únicamente a víctimas femeninas de la violencia de pareja, sino que cualquier miembro de la familia/hogar puede intervenir, y no hay ningún criterio respecto a la relación entre la víctima (la persona que sufrió el daño) y la persona agresora.

Al menos de momento, el Gobierno ha asignado a la ONG BKB la tarea de supervisar la implantación del nuevo sistema de órdenes de alejamiento/protección/salida del domicilio.

Para las órdenes de alejamiento/protección/salida del domicilio, se recopila información específica sobre las víctimas. En este sistema, se define a la víctima como la persona que sufrió un daño y se cumplimenta un formulario especial (una «tarjeta SARA») que se utiliza para recoger datos sobre cada caso, como la región, el día/mes, el sexo de la víctima, el sexo de la persona agresora, la edad de la víctima, la relación entre la víctima y la persona agresora y lo que ocurrió. No hay información directa sobre el tipo de violencia en cuestión. La relación entre la víctima y la persona autora del delito se clasifica en detalle: casados; pareja; divorciados (legalmente) que conviven en el mismo domicilio (debido a la escasez de viviendas, algo que parece ser bastante habitual), familiares (hermanas, hermanos), intergeneracional (padre/madre-hijo/hija-abuelo/ abuela), otra (como padre/madre e hija adulta cuyo novio maltrata a los padres de esta, es decir, una especie de «suegros informales»), ex pareja. Además, también se recopilan otros datos sobre hijos/hijas, sobre contactos con el centro de intervención, etc. Excepto por el tipo de violencia, que no se describe, esta solución se corresponde claramente con los requisitos básicos de los criterios del Consejo de Europa.

La *Tarjeta SARA* cumplimentada se da a la siguiente etapa del proceso, un/una agente de Policía especializado/a de una unidad especial para la violencia doméstica contra mujeres, con formación especial.

En la metodología SARA (inspirada en Suecia y Canadá), la violencia doméstica se define para la Policía por cuatro factores:

- violencia repetida entre las mismas personas;
- aumento;



- se puede reconocer quién es la persona maltratadora y quién es la víctima;
- lugar privado.

Esto significa que la violencia doméstica contra mujeres como se entiende en la definición del Consejo de Europa no puede distinguirse del resto de los casos. Más bien, los criterios aquí empleados son más específicos y probablemente excluirían parte de los tipos de casos que cumplen los criterios del Consejo de Europa: no está claro, por ejemplo, cómo deberían tratarse las ex parejas en este sistema.

La ONG BKB proporciona servicios de acogida para víctimas de la violencia doméstica. También gestiona una línea directa especial, pero en este contexto únicamente se registra información muy básica, no los datos que se buscan en el presente estudio. La línea está abierta 24 horas al día y proporciona asesoramiento especializado y orientación profesional. La línea de ayuda no es gratuita, sino que el usuario/la usuaria paga el coste de la llamada, ya que la llevan profesionales remunerados, sin financiación pública habitual.

En los datos de la Fiscalía y los tribunales, no se registra la violencia doméstica contra las mujeres, aparte de los casos de órdenes de protección/expulsión/ salida del domicilio/alejamiento.

Las estadísticas de las causas de las muertes incluyen la información estándar basada en la clasificación CIE-10 y, por tanto, no cumplen los requisitos del Consejo de Europa.

Hospitales: El Ministerio de Sanidad ha preparado una tarjeta especial para concienciar a los médicos y las médicas, no como formulario estadístico. Están obligados a registrar datos y se piensa que funciona bien. También hay una disposición especial sobre los niños y las niñas víctimas de violencia doméstica (ley sobre instituciones de asistencia social y familia para niñas y niños). No existe información sobre las variables y clasificaciones empleadas.

Los servicios sociales registran la violencia doméstica si sospechan algo. Únicamente se registra información básica como el nombre, la edad y el hecho de que se sospecha la existencia de violencia doméstica. No se encontró ninguna información sobre la definición de violencia doméstica empleada en este contexto.

## ◦ ESPAÑA

En España, la recogida de datos sobre violencia doméstica contra mujeres se encuentra actualmente en un momento crucial debido a la creación del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer en junio de 2006. Este Observatorio es un órgano colegiado con representantes de la Administración y de la sociedad civil (incluidos, entre otros, sindicatos, ONG e investigadores) adscrito al Ministerio de Igualdad a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. El Observatorio se encarga de recabar toda la información con la que cuenten las instituciones públicas y privadas que participan en la lucha contra la violencia de género, como los servicios sociales, la asistencia sanitaria, la educación, las autoridades judiciales y la Policía. La labor del Observatorio es la evaluación de la magnitud del fenómeno de la violencia contra las mujeres y su evolución, centrándose en especial en los grupos de mujeres afectadas de forma más grave, en sus edades y en las circunstancias en las que suele producirse la violencia de forma que puedan determinarse las principales situaciones de riesgo. La intención de esta recogida de datos es evaluar y valorar las iniciativas políticas que se han puesto en práctica, proponer nuevas medidas y la modificación de aquellas que no funcionen bien con el objeto de erradicar la violencia contra las mujeres de la sociedad española y disminuir sus impactos en la sociedad. La definición de la violencia de género que trata el Observatorio Estatal se establece en el artículo 1 de la Ley 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género: «actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia».

De acuerdo con el comentario en el segundo Boletín estadístico de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, una de las dificultades al analizar la evolución y el alcance de la violencia de género es la heterogeneidad de los datos y la información disponibles. Para resolver este problema, en el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer se creó un *Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género*. La idea es que, reuniendo determinadas variables e indicadores, en el futuro podría crearse una base de datos sobre la violencia de género. Esta base de datos podría contener datos actualizados y continuos que podrían resultar útiles a la hora de planificar medidas y políticas sobre la violencia contra mujeres.

El objetivo de los indicadores incluidos en la base de datos no es sólo describir el alcance de la violencia, sino también evaluar los recursos y las medidas

tomadas contra el problema. Algunos de los indicadores se basan en información ya existente o que pronto estará disponible, mientras que otros hacen referencia a información necesaria, pero que no está disponible por el momento.

Antes de analizar en detalle el Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género, se presentan brevemente algunas características de la recogida de datos sobre violencia doméstica contra mujeres ya existentes. La descripción se basa en las conversaciones que el Sr. Aromaa y la Sra. Ruuskanen mantuvieron con la Sra. Carvajal y sus colegas en Madrid en octubre de 2007.

### *1. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se dividen en el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Estos cuerpos tienen datos sistemáticos sobre la violencia doméstica desde 1995. Las comunidades autónomas del País Vasco, Cataluña y Navarra tienen sus propios cuerpos de Policía y también su propia recogida de datos. También disponen de datos sobre la violencia doméstica los cuerpos de Policía de las comunidades autónomas, pero no son compatibles con los datos de la Policía Nacional y de la Guardia Civil. Las fuerzas y cuerpos de seguridad están obligados a registrar los casos de violencia doméstica de forma que puedan distinguirse de otros casos. En el Ministerio del Interior se ha diseñado un nuevo sistema de datos policiales uniformes cuya implantación comenzó en el otoño de 2007.

### *2. Autoridades judiciales*

Dos fuentes diferentes de datos —las autoridades judiciales y el Ministerio de Justicia— proporcionan información. El Ministerio de Justicia también mantiene un registro de víctimas de la violencia basado en la información que recibe de los tribunales. En este registro es posible distinguir a las víctimas femeninas de la violencia doméstica.

### *3. Sanidad*

Las estadísticas sobre violencia doméstica en el sector de la Sanidad no son fiables. No obstante, en 2007 se creó un protocolo sanitario cuyo objetivo es que exista homogeneidad en las prácticas en todo el país. El objetivo es crear indicadores comunes relacionados con la violencia de género que se acepten y utilicen en todo el país, incluidas las comunidades autónomas. La idea es conectar los datos sanitarios con la información sobre agresiones de los tribunales con la intención de que si el personal sanitario sospecha que la paciente es víctima de violencia doméstica, pueda denunciar el caso a la Policía sin su aprobación.

#### 4. Servicios sociales

Los servicios sociales españoles tienen un sistema de datos uniformes que cubre el 70% del país. El País Vasco y Cataluña no forman parte del sistema y no envían su información al Gobierno central. En general, la información sobre violencia doméstica contra mujeres que obtienen los servicios sociales es bastante insignificante.

#### 5. El Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género

El Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género está dividido en tres partes. Cada parte incluye indicadores que pueden utilizarse para distintos fines al describir el alcance de la violencia contra las mujeres, los recursos disponibles y las medidas tomadas contra la violencia. El contenido y la estructura del sistema se muestran en la tabla siguiente.

**Tabla 18**  
*El Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género*

Análisis y magnitud de la violencia de género	Violencias conocidas
	Descripción de la persona que sufre violencia
	Descripción de la presunta persona agresora
	Víctimas mortales
	Indicadores para datos procedentes de la Macroencuesta de violencia de género y de otros estudios e investigaciones
Análisis de las medidas adoptadas	Datos procedentes de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
	Datos judiciales
	Formación de profesionales
	Educación
	Medios de comunicación y opinión pública
	Sanidad
	Servicios sociales
	Ámbito laboral
Recursos	Recursos policiales
	Recursos judiciales
	Formación de profesionales
	Recursos educativos
	Recursos de los medios de comunicación
	Recursos sanitarios
	Recursos de servicios sociales
	Recursos laborales y de Seguridad Social
	Presupuesto destinado para el desarrollo de las medidas anteriores

La segunda de las partes del sistema de indicadores, es decir, el *Análisis de las medidas adoptadas*, es la más relevante si tenemos en cuenta el objetivo del presente estudio. Esta parte muestra qué tipos de datos e información sobre la violencia contra las mujeres deberían recoger las distintas instituciones públicas y privadas. Algunas de las instituciones incluidas en el sistema español no se encuentran en el ámbito del presente estudio y, por tanto, no se tratan en este informe. Las que se cubren aquí son: las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el sistema de Justicia, la Sanidad y los Servicios Sociales. También se incluye aquí información sobre víctimas mortales de la parte *Análisis y magnitud de la violencia de género*. Los indicadores se introducen aquí de la misma forma en que figuran en el Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género. A continuación se presentan únicamente los datos directamente relevantes para el cometido actual. El sistema incluye también otras muchas variables.

### *1. Datos procedentes de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*

Los datos procedentes de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son básicamente los datos registrados por los distintos cuerpos de seguridad, es decir, el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil, la Policía de las comunidades autónomas y la Policía local.

Número de denuncias de violencia de género presentadas

Número de denuncias retiradas

Persona denunciante

- Persona que sufre violencia
  - sí
  - no
- en caso negativo: relación con la persona que sufre violencia
  - ninguna
  - familiar: tipo
  - vecino/a
  - conocido/a
- características sociodemográficas de la persona que sufre violencia

Persona denunciada

- relación con la persona que sufre violencia
  - cónyuge
  - ex cónyuge
  - compañero/a
  - ex compañero/a
  - novio/a
  - ex novio/a

- características sociodemográficas de la persona denunciada

#### Tipo de violencia denunciada

- física
  - lesiones
    - › sí
    - › no
  - en caso afirmativo:
    - › leves
    - › graves
    - › muy graves
    - › discapacidad
- psíquica
- sexual
  - lesiones
    - › sí
    - › no
  - en caso afirmativo:
    - › leves
    - › graves
    - › muy graves
    - › discapacidad
- económica

#### Valoraciones de riesgo elaboradas

#### Actuaciones policiales

#### Intervenciones *in situ* por violencia de género

- número
- fecha
- lugar

#### Detenciones por violencia de género

- datos de la detención, fecha y lugar
- características sociodemográficas del detenido
- posesión de armas (legales o ilegales).

## 2. Datos judiciales

El capítulo que trata de los datos judiciales es muy largo y bastante difícil de entender para alguien no familiarizado con el ordenamiento jurídico español. Desde 2005 se han estado creando juzgados de violencia sobre la mujer. Estos juzgados deciden tanto sobre los aspectos penales como sobre los civiles que pueden intervenir en la causa. Se ha creado un Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, con categoría de

fiscal de sala, para coordinar los criterios de actuación de las Fiscalías en materia de género que se han creado en los tribunales superiores de Justicia y las audiencias provinciales. Otros tipos de juzgados, como los juzgados de guardia, pueden tener que tomar decisiones sobre procedimientos por violencia de género. Debido a la complejidad del sistema judicial español, incluso aunque se duplique la información, los datos judiciales los registran todos los profesionales de la Justicia implicados en el procedimiento: juez/jueza, fiscal y abogados/abogadas.

Además del registro de los datos personales de la víctima y de la persona sospechosa, como la fecha de nacimiento, la relación entre ambas, la nacionalidad, etc., el sistema intenta proporcionar información en profundidad en áreas como:

#### Procedimientos judiciales

- Persona u organismo que denuncia: víctima, familiar, Policía, Sistema Sanitario, Servicios Sociales, Fiscalía.
- Tipo de procedimiento: juicio rápido, sumario ordinario, jurado, etc.
- Asistencia letrada a la persona que sufre violencia.
- Protección de datos.
- Informes forenses sobre la víctima o la persona agresora.

#### Órdenes de protección

- Tipo, duración, mecanismos de control

#### Prisión provisional

#### Sobreseimientos

- Provisional
- Libre

#### Sentencias

- Condenatorias
  - Tipo de juzgado que dictó la sentencia
  - Tipo de delito: homicidio, lesiones, coacción, faltas, amenazas, etc.
  - Tipo de penas: prisión, trabajos en beneficio de la comunidad, prohibición de aproximación o comunicación, participación obligatoria en programas para agresores, otras medidas de protección.
- Sentencias absolutorias.

### *3. Sanidad*

#### Personas que sufren violencia de género atendidas

- Número de mujeres víctimas de violencia de género atendidas
  - en hospitales

- en centros de salud
- en centros de salud mental
- en centros de atención primaria.

#### 4. *Servicios sociales*

Mujeres que sufren violencia de género usuarias de centros asesores y servicios de información

- características sociodemográficas de las usuarias.
- número de usuarias de servicios psicológicos de orientación dirigidos a las mujeres víctimas de violencia por comunidad autónoma
  - número de servicios utilizados.
- número de usuarias de servicios de asesoramiento jurídico
  - número de servicios utilizados
  - características sociodemográficas de las mujeres
- número de usuarias de servicios de teleasistencia móvil o análogos
  - número de usuarias del servicio de teleasistencia móvil
  - número de usuarias de teléfonos facilitados por las FCSE
  - número de usuarias de teléfonos facilitados por los Servicios Sociales u otros
  - características sociodemográficas de las mujeres
- número de usuarias de líneas telefónicas de asistencia gratuita
  - de ámbito estatal
  - de ámbito autonómico
  - de ámbito local.

Mujeres que sufren violencia de género usuarias de servicios de atención inmediata (dispositivos de emergencia, asesoramiento on line, servicios de atención al 112, etc.)

- número de usuarias según tipo de servicio de atención inmediata
- características sociodemográficas de las usuarias.

Usuarias de centros de acogida temporal (centros de acogida inmediata, casas de acogida y pisos tutelados)

- número de usuarias de centros de acogida temporal
  - número de hijas e hijos de las mujeres usuarias de centros de acogida temporal
- número de usuarias de centros de acogida temporal por tipología
  - centros de acogida inmediata
  - casas de acogida
  - centros de atención integral



- pisos tutelados
- otros
- estancia media en centros de acogida temporal
- número de demandas de admisión en centro de acogida
- número de denegaciones
- número de usuarias
- características sociodemográficas de las usuarias.

### 5. Víctimas mortales

Víctimas mortales por violencia de género en los términos de la L.O. 1/2004<sup>364</sup>

- número
- características sociodemográficas de
  - víctimas
  - agresores
- datos de la agresión
- relación con el agresor
  - convivencia o no
  - parejas en crisis
- tutela institucional previa:
  - denuncias
  - medidas de protección
  - servicios sociales
  - servicios sanitarios
  - teleasistencia móvil o similar
  - otros.

Víctimas mortales en el ámbito familiar

- número
- características sociodemográficas de
  - víctimas
  - agresores
- datos de la agresión
- relación con el agresor
  - convivencia o no

---

<sup>364</sup> Debe tenerse en cuenta que, según la Ley Orgánica 1/2004, el objetivo de la ley es «actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia».

- tutela institucional previa:
  - denuncias
  - medidas de protección
  - servicios sociales
  - servicios sanitarios
  - teleasistencia móvil o similar
  - otros.

El *Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género* es un proyecto importante y exigente que pretende crear una herramienta para la recogida de datos comparables y uniformes sobre la violencia contra las mujeres en España. El sistema es muy exhaustivo y detallado, y únicamente se han tratado algunas de sus partes en el presente informe. A pesar de su extensión, le faltan algunas variables esenciales desde el punto de vista del presente estudio.

Según el Programa de la *Campaña del Consejo de Europa para combatir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica*, la recogida de datos debería dividirse por sexo, tipo de violencia y relación de la persona agresora con la víctima. Esto se tomó como directriz al elaborar el cuestionario sobre la recogida de datos administrativos sobre violencia contra las mujeres y se incluyeron en todas las partes del cuestionario preguntas sobre el sexo, el tipo de violencia y la relación de la persona agresora con la víctima. Debería tenerse en cuenta que está previsto que el registro de datos de acuerdo con el *Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género* empiece a realizarse en 2008. No toda la información se registrará desde el principio. Esto significa que la implantación del sistema todavía está en la primera fase y acaba de empezar. El Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer está organizando y ha organizado seminarios y reuniones con las instituciones que participan en la lucha contra la violencia de género para motivarlas a que comiencen a planificar y llevar a cabo la recogida de datos de acuerdo con el Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género.

En general, la evaluación del Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género en su conjunto supone todo un reto. Evaluar las ventajas y desventajas del sistema sólo será posible cuando se haya utilizado durante unos años. Sin duda debería evaluarse el sistema para que otros países puedan aprender de la experiencia de España.

## ◦ **SUECIA**

### *1. Policía y sistema judicial penal*

Las estadísticas oficiales de delitos de Suecia las elabora el Consejo Nacional Sueco de Prevención del Delito (Brottsförebyggande rådet —Brå—). El Consejo recopila estadísticas sobre delitos denunciados a la Policía, la autoridad aduanera y la Fiscalía. Esta fuente estadística distingue algunas características de la víctima en delitos contra la vida y la salud (capítulo 3 del código penal). El sexo de la víctima se expresa distinguiendo, por ejemplo, las agresiones contra mujeres de las agresiones contra hombres. Los niños y niñas se dividen en grupos de edad y, desde 2008, también por sexo. No hay disponible información sobre la edad de la víctima (para hombres ni mujeres).

Las estadísticas sobre delitos denunciados no contienen información sobre la persona agresora. Por consiguiente, no aparece información sobre su sexo ni su edad. La relación entre la víctima y la persona agresora se clasifica para las agresiones con códigos de conocidos/as de la víctima y no conocidos/as de la víctima. La definición de conocido/a de la víctima es bastante amplia y básicamente cubre a cualquiera que no sea un completo desconocido para esta. Por tanto, no resulta posible distinguir los casos de violencia doméstica contra mujeres en esta fuente. Otra fuente estadística recopilada por el Consejo son las estadísticas sobre personas condenadas por delitos. Esta fuente no contiene información sobre la víctima y, por tanto, no es posible distinguir cuántos hombres han sido condenados, por ejemplo, por agresiones a sus mujeres o novias cada año.

### *2. STUK: información estructurada sobre delitos*

Las autoridades judiciales suecas han tomado la iniciativa de crear una nueva estructura de clasificación de delitos. Esta iniciativa se denomina con el acrónimo STUK, que significa «información estructurada sobre delitos». El objetivo de la STUK es tener un conjunto uniforme de disposiciones para todas las autoridades judiciales sobre la forma de recabar y estructurar el tipo de información sobre los delitos a los que las autoridades se enfrentan dentro del procedimiento penal. Por ejemplo, los códigos y las clasificaciones que utiliza la Policía van a sustituirse por otros nuevos tras la introducción de la STUK. Un objetivo del nuevo sistema es permitir el seguimiento de casos a través del procedimiento penal, es decir, seguir varios aspectos de cada delito desde la denuncia hasta la resolución judicial final. La información es-

estructurada facilita que las autoridades modifiquen y reutilicen la información. La STUK no es un nuevo sistema de datos, sino un modelo que se implantará para su uso en sistemas de datos existentes de las autoridades relevantes. La mayoría de las partes de la STUK se implantarán en 2012.

La STUK contiene información jurídica, información operativa e información criminológica, de la cual la última es de interés. La información jurídica y criminológica se basa en datos registrados por las autoridades de detección de delitos cuando se descubre e investiga un presunto delito. De la clasificación criminológica se encarga la autoridad —Policía, aduanas o Fiscalía— que realiza la clasificación jurídica inicial. Incluso la clasificación jurídica inicial puede ser modificada por las distintas autoridades que participen en la investigación y detección del delito, si se considera necesario. Después de eso, las distintas autoridades que participan en la investigación y detección del delito actualizan la información criminológica. La parte criminológica de la STUK se presenta aquí a un nivel general. Conviene observar que las siguientes categorías contienen opciones muy detalladas entre las que elegir a la hora de clasificar un delito. Estas opciones no se presentan aquí, excepto aquellas que describen la relación entre la víctima y la persona agresora.

#### *Momento*

- hora, fecha y día de la semana en que se produjo el delito

#### *Lugar*

- ubicación geográfica y entorno físico del delito

#### *Método del delito*

- descripción de la forma en que se cometió el delito

#### *Situación*

- descripción de las circunstancias del delito

#### *Efecto*

- descripción de las consecuencias del delito

#### *Área de atención específica*

- aquí se describe la información sobre los tipos de delitos que se han producido en un contexto específico y que son de interés específico

### *Objeto del delito*

- los bienes a los que se dirige el delito

### *La persona expuesta al delito*

- Persona física o jurídica que ha estado expuesta al delito.
- No se emplean a propósito los términos víctima ni persona denunciante, puesto que no pueden utilizarse tanto para personas físicas como para personas jurídicas.
- Se registra la siguiente información para personas físicas identificadas:
  - número de identificación personal
  - sexo
  - edad en el momento del delito
  - papel en el hecho (por ejemplo, agente de Policía, trabajador/a social, taxista, turista, cliente, etc.)
  - sector laboral de la persona.
- También hay variables que se registran si la persona física no está identificada o si se trata de una persona jurídica.

### *La persona que ha cometido el delito*

- Este es un término que resume todos los papeles que puede tener una persona sospechosa de un delito.
- Se registra la siguiente información para personas físicas identificadas:
  - número de identificación personal
  - sexo
  - edad en el momento del delito
  - papel en el hecho (por ejemplo, agente de Policía, trabajador/a social, taxista, turista, cliente, etc.)
  - sector laboral de la persona.
- En la STUK, las distintas autoridades pueden utilizar distintos términos para la persona que ha cometido el delito, por ejemplo:
  - persona sospechosa
  - persona acusada
  - persona condenada.

## *Relación*

- Se registra la posible relación entre la persona expuesta al delito y la persona que ha cometido el delito.
  
- Las opciones de relaciones son:
  - desconocido/a
    - › lo/la reconoce de antes
    - › no lo/la reconoce
  - simple conocido/a
  - conocido/a
    - › familia/pariente
      - padre/madre
      - pareja del padre o la madre
      - hijo/hija
      - hijo/hija de la pareja
      - pareja
      - hermano/hermana
      - otro familiar
    - › ex pareja
    - › amigo/a, conocido/a cercano/a
    - › relación profesional.

*Fuente de información:* Strukturerad information om brott. STUK – Ett nytt sätt att koda brott. Slutrapport. Septiembre de 2002.

La STUK es un proyecto muy útil. Una de sus ventajas es que permite el seguimiento de casos a través del procedimiento judicial penal. Eso sería algo bastante excepcional en todo el mundo. En vista de los objetivos del presente estudio, la STUK permite la recogida de información fiable sobre la violencia (registrada) contra las mujeres. La STUK incluye todos los indicadores relevantes (víctima y persona agresora, su sexo y edad, así como la relación entre ambas y el tipo de violencia) que son necesarios para obtener una visión general lo suficientemente detallada de los casos de violencia doméstica contra mujeres registrados por la Policía y el sistema judicial penal.

### *3. Órdenes de alejamiento*

Las órdenes de alejamiento las dicta la Fiscalía en Suecia. Sobre las órdenes de alejamiento se registran gran cantidad de datos; sin embargo, no se incluye información sistemática sobre la relación entre la persona a la que

se va a proteger y la persona contra la que se ha dictado la orden. Resulta de interés que el Brå publicase un estudio sobre las órdenes de alejamiento en 2007. Dicho estudio trata de las experiencias de personas que han estado implicadas en casos de órdenes de alejamiento, en un papel u otro. El estudio contiene información sobre el sexo y la edad de la persona a la que se protege y la persona contra la que se dicta la orden, así como sobre la relación entre ambas. Sin embargo, esta información no puede obtenerse de una única fuente. El estudio combinaba datos de varias fuentes de información. Esto implica que este tipo de información no la registra de forma habitual una única autoridad encargada de las órdenes de alejamiento en Suecia. No obstante, el Consejo está estudiando posibilidades para comenzar a recoger este tipo de estadísticas con mayor regularidad. De acuerdo con las fuentes del Brå, de todas formas es posible que las estadísticas contengan únicamente información sobre el sexo y la edad de la persona a la que se protege y la persona contra la que se dicta la orden.

#### *4. Víctimas de la violencia doméstica mortal contra las mujeres*

El Consejo Nacional Sueco para la Prevención del Delito publica estudios sobre la violencia doméstica mortal contra las mujeres. Para recoger los datos para esos estudios se han utilizado varias fuentes de información, por ejemplo: el registro de denuncias de delitos del Consejo Nacional de la Policía, las denuncias originales de delitos, entrevistas con agentes de Policía que investigan los casos y resoluciones judiciales. El estudio más reciente (Brå, 2007) contiene, por ejemplo, información sobre el sexo, la edad, el país de nacimiento y la posición social de la víctima y la persona agresora. La relación entre la víctima y la persona agresora también se trata en el estudio. Las personas agresoras pueden ser:

- hombres que tengan o hayan tenido una relación íntima con la mujer (es decir, cónyuge, pareja de hecho, prometido o novio);
- miembros de la familia (que no sean hombres en una relación íntima con la mujer);
- niños/niñas menores de 15 años;
- conocidos/as o amigos/as que no sean miembros de la familia;
- desconocidos/desconocidas.

El estudio más reciente del Consejo (2007) cubre muy bien las preguntas tratadas en el presente estudio. Sin embargo, la información no la reco-

pila una única autoridad y, por tanto, no está disponible directamente de una única fuente (véase el Instrumento de Recogida de Datos del Sistema Finlandés de Control de Homicidios, en el Apéndice 17). Por consiguiente, un investigador debe recoger la información de distintas fuentes cuando sea necesario actualizarla.

## 5. *Sanidad*

El Consejo Nacional de Salud y Bienestar publica estadísticas en las áreas de la asistencia sanitaria y médica (incluidas las causas de las muertes) y los servicios sociales en Suecia. El Consejo recopila estadísticas sobre asistencia hospitalaria del Registro de Altas Hospitalarias y las visitas al médico/la médica en la asistencia ambulatoria en hospitales (incluidas las urgencias). El Registro de Altas Hospitalarias cubre tanto los hospitales públicos como los privados. Se registra, entre otros puntos, la siguiente información:

- sexo del/de la paciente;
- edad del/de la paciente;
- país de origen del/de la paciente;
- diagnóstico principal y secundario de acuerdo con la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10).

Al igual que en Finlandia, también en Suecia los códigos del capítulo, causas externas de morbilidad y mortalidad únicamente pueden utilizarse como subdiagnósticos o como diagnósticos secundarios. El código del diagnóstico principal del paciente debe escogerse en otros capítulos de la CIE-10.

En la versión sueca del capítulo «Agresión» (códigos X85-Y09) de la CIE-10, únicamente el subcapítulo «Otros síndromes de maltrato» (código Y07) incluye códigos para definir quién es la persona autora de la violencia. Las opciones son:

- esposo o pareja;
- padre o madre;
- conocido o amigo;
- autoridades oficiales;



- otra persona especificada;
- persona no especificada.

Estos códigos están en uso activo, pero, en la práctica, la elección más común es «persona no especificada». También debería tenerse en cuenta que los códigos del capítulo «Causas externas de morbilidad y mortalidad» se están utilizando de forma generalizada en Suecia: en los últimos años, no se utilizó el código como máximo en el 3% de los casos en los que había una causa externa.

Mientras que la CIE-10 es la principal fuente de información sanitaria en Suecia, la información sobre lesiones también se registra en la base de datos sobre lesiones IDB, que es una base de datos europea. La IDB de Suecia incluye información sobre consultas externas y servicios de urgencias de hospitales y cubre aproximadamente el 7% de la población en este momento. En 2007 se registraba información sobre lesiones en ocho hospitales que aceptaron emplear la IDB. El Consejo Nacional de Salud y Bienestar ha calculado que la base de datos debería llegar a incluir al 15% de la población aproximadamente para que en el futuro fuese representativa de todo el país.

Los datos se recogen mediante cuestionarios que cumplimentan las/los pacientes. El formulario incluye preguntas detalladas sobre el incidente que provocó la lesión. Parte de la información la cumplimenta el personal administrativo y médico del hospital. A continuación la información es codificada y registrada por codificadores/as cualificados/as. La codificación se realiza según la NCECI (Clasificación de Causas Externas de Lesiones de NOMESCO). Esta clasificación está diseñada por el Centro Nórdico para las Clasificaciones en Asistencia Sanitaria, que funciona en la Universidad de Uppsala y es responsable de la coordinación de las clasificaciones empleadas dentro de los sistemas sanitarios de los países nórdicos.

La Clasificación de Causas Externas de Lesiones de NOMESCO incluye muchos indicadores y variables referentes, por ejemplo, al motivo por el que se acude al personal sanitario, el lugar en el que se han producido, las fuerzas de la naturaleza, accidentes, casos de violencia y lesiones autoinfligidas intencionalmente. Únicamente se presentan aquí los indicadores y las variables consideradas relevantes en relación con los objetivos del presente estudio. Esto no significa que los indicadores que no se muestren aquí no podrían proporcionar información adicional sobre la violencia doméstica contra

mujeres. También debería tenerse en cuenta que las variables se presentan aquí en un nivel general; por ejemplo, las opciones del capítulo *Casos de violencia* incluyen muchos subapartados y explicaciones que pueden hallarse en la clasificación.

### *1. Motivo del contacto*

- violencia
- agresión, pelea
- agresión sexual
- desatención
- violencia de otro tipo, especificada
- violencia no especificada.

### *2. Casos de violencia*

- agresión por liberación de energía
- agresión por caída de materiales
- agresión mediante empleo de maquinaria, equipamiento y materiales
- agresión mediante el uso de medios de transporte
- empujón o tirón que provoque una caída (agresión)
- agresión con fuerza corporal (incluida la agresión sexual)
- agresión mediante el empleo de sustancias biológicas
- desatención, abandono y otro maltrato
- caso de violencia, otro, especificado y no especificado.

### *3. Módulo de violencia*

- parte contraria en episodio de violencia
  - persona desconocida
  - persona conocida
    - › cónyuge/pareja actual
    - › ex cónyuge/pareja
    - › hijo o hija/nieto o nieta
    - › padre o madre/abuelo o abuela
    - › otro miembro de la familia
    - › amigo/a
    - › conocido/a
    - › persona dependiente
    - › otra persona conocida, especificada
    - › persona conocida, no especificada
  - autoridad policial
  - parte contraria no especificada

- número de partes contrarias
  - una persona
  - dos personas
  - entre tres y cinco personas
  - seis personas o más
  - número de personas no especificado
- sexo de la parte contraria
  - hombre
  - mujer
  - sexo de la parte contraria no especificado
- edad de la parte contraria
  - niño/niña
  - adolescente
  - persona adulta
  - anciano/anciana
  - edad de la parte contraria no especificada
- caso de violencia en vivienda/residencia
  - vivienda de la persona lesionada
  - vivienda de la parte contraria
  - vivienda de otra persona
  - vivienda/residencia no especificada

Además de estos datos, se registran los datos personales de la víctima, incluidos: la edad, el sexo, la fecha de nacimiento, el domicilio y la profesión de la víctima.

La NCECI es una herramienta muy buena y útil para el registro de información sobre lesiones. Con esta clasificación es posible distinguir los casos en los que una mujer ha solicitado asistencia médica por lesiones provocadas por la violencia doméstica.

## *6. Causas de las muertes*

El Registro de Causas de las Muertes lo mantiene el Consejo Nacional de Salud y Bienestar. Incluye a todas aquellas personas que han fallecido durante un año natural y que estaban registradas en Suecia en el momento de la muerte, con independencia de si esta se produjo dentro o fuera del país. La causa subyacente de la muerte se codifica de acuerdo con la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10). Para las lesiones, se indica la causa externa.

Las principales variables incluidas en el registro son: número de la seguridad social, distrito de residencia, sexo, fecha de la muerte, causa sub-

yacente de la muerte, naturaleza de la lesión, múltiples causas de la muerte, si se ha realizado una autopsia y, en caso afirmativo, de qué tipo, operaciones en las cuatro semanas anteriores al fallecimiento, lesiones/envenenamiento, si la muerte estuvo relacionada con el alcohol, si estuvo relacionada con narcóticos y si la persona fallecida tenía diabetes.

La causa de la muerte se codifica con los códigos de tres dígitos de la CIE-10. Esto implica que, cuando la causa de la muerte pertenece al capítulo «Agresión», únicamente puede distinguirse el «método» (como agresión por ahorcamiento, estrangulamiento y sofocación, agresión por ahogamiento y sumersión o agresión sexual con fuerza corporal). Como se subrayó anteriormente, únicamente el código Y07 de la versión sueca de la CIE-10, «Otros síndromes de maltrato», incluye opciones para definir quién es la persona autora de la violencia. Sin embargo, esto no resulta posible en las estadísticas de causas de las muertes, puesto que únicamente se emplean tres dígitos, mientras que la definición de la persona autora de la violencia precisaría un cuarto dígito. Esto implica que no es posible averiguar el número de mujeres fallecidas debido a una agresión por parte de sus cónyuges, parejas u otros miembros de la familia en el Registro de Causas de las Muertes.

## ◦ **SUIZA**

### 1. *Policía*

Hasta hace muy poco, cada cantón tenía su propio sistema de información policial creado manualmente, y no eran ni compatibles ni comparables. Todos se habían diseñado de distinta forma y no incluían información sistemática sobre la víctima. Por esta razón se está introduciendo actualmente un nuevo sistema electrónico de datos normalizados (2006-2009), que con el tiempo se empleará en todos los cantones de la misma forma.

El nuevo sistema está compuesto por códigos explícitos para el tipo de cuestiones que se exploran en el presente estudio, es decir, los delitos contra personas. Una categoría de delitos contra personas en este sistema es la «häusliche Gewalt» (violencia doméstica). Su definición no es totalmente idéntica a la definición de la violencia doméstica del Consejo de Europa, sino que únicamente incluye la violencia contra mujeres por parte de sus parejas, miembros de sus familias y familiares. Además, que la violencia se produzca

en la casa de la víctima o en otro lugar carece de relevancia en el marco del Consejo de Europa.<sup>365</sup>

El sistema reconoce a la persona sospechosa, la víctima<sup>366</sup>, su edad y nacionalidad, su situación respecto a la residencia (refugiado/ solicitante de asilo, etc.), su relación, su edad, el tipo de violencia de acuerdo con el código penal y también el tipo de arma empleada en los casos de violencia física,<sup>367</sup> y algunas otras variables. La víctima es definida como la persona que sufrió un daño, físico o psicológico. La relación familiar entre la víctima y la persona agresora se clasifica como sigue (para mujeres y hombres, tanto víctimas como sospechosos/as):

- cónyuge, pareja
- ex cónyuge, ex pareja
- padre/madre, padre/madre sustituto/a, hijo/hija
- familiar.

El código completo para la relación entre la persona sospechosa y la víctima es mucho más largo y también permite escoger entre distintas opciones, ya que una persona puede, por ejemplo, ser al mismo tiempo hija y vecina, o familiar, compañera de trabajo y cliente.

---

<sup>365</sup> Las definiciones no son algo sin importancia: la comparabilidad de cualquier dato sobre la violencia doméstica depende evidentemente de ellas, es decir, de lo que se incluye o no en el término violencia doméstica. Parece bastante probable que no vayan a encontrarse con mucha frecuencia definiciones idénticas al comparar distintos países ni al comparar distintos sectores administrativos que tratan a las víctimas de la violencia doméstica.

<sup>366</sup> En principio, la misma persona puede ser tanto víctima como sospechosa y, con frecuencia, las dos personas que participan en un encuentro violento recurren a la violencia y son agredidas al mismo tiempo. Asimismo, puede haber situaciones con varios participantes, y la forma de codificarlas también tiene relevancia. Nota técnica: los datos policiales definen en un principio los papeles de las personas implicadas como «presuntos/as», ya que todavía no hay una resolución judicial sobre lo que ocurrió y qué puede probarse.

<sup>367</sup> Estas características no cubren plenamente el tema del «tipo de violencia»: si es necesario distinguir entre la violencia física, sexual, psíquica, psicológica, económica o de cualquier otro tipo, entonces estas variables no proporcionan una descripción completa. Del mismo modo, si hay que subdividir la violencia en grave y no tan grave, y tal vez alguna categoría más, surge el mismo problema.

Según los expertos suizos, las variables/características que todavía se creía que tenían interés pero no estaban incluidas en el sistema de datos eran los datos socioeconómicos y la información sobre la intervención del alcohol y los narcóticos. No obstante, se consideraba que eran muy difíciles a efectos prácticos y que era probable que fuesen relativamente poco fiables e incompletos, y que su insuficiente calidad probablemente haría que no mereciera la pena el considerable esfuerzo adicional que exigiría su inclusión. Por consiguiente, estas variables no se incluyen en el nuevo sistema.

A la hora de considerar si los datos policiales son fiables en general, se opinó que suelen estar en un buen nivel, admitiendo el hecho de que no pueden ser mejores que la Policía: la Policía puede ser incompetente, no estar motivada o ser parcial, y la forma de controlar el volumen y el impacto de esas posibles fuentes de error son las comprobaciones aleatorias, realizadas con el objeto de controlar si hay discrepancia entre la denuncia original de la Policía y los datos registrados o no. En general había un buen nivel de confianza en esta característica de los datos.

Las estadísticas policiales reflejan actualmente la situación tal como se ve cuando ha terminado la investigación (estadística de salida), no cuando se inicia (estadística de entrada). No obstante, los casos en los que la víctima retira la demanda/denuncia (es legal en muchos delitos poco graves/delitos en los que únicamente puede denunciar la víctima) y en los que, como consecuencia, se retira la acusación, no desaparecen del sistema. En vez de eso es posible ver cómo fueron esos casos (aplicando las mismas variables persona sospechosa-víctima) y qué ocurrió con ellos en el proceso.

El nuevo sistema de información todavía no está operativo en todos los cantones, pero lo estará pronto. Sustituye a un viejo sistema manual en el que no estaba disponible este tipo de datos, excepto si se consultan los expedientes originales (por tanto, las series temporales retrospectivas no son posibles en términos realistas). El nuevo sistema permite todo tipo de análisis sobre plantillas para la realización de denuncias habituales. Se consideró que esto era una ventaja importante en comparación con el sistema manual. (Por supuesto, en principio, también pueden analizarse libremente los datos manuales, pero el coste práctico normalmente sería prohibitivo).

Los datos policiales son validados por la Oficina Federal de Estadística, que también los publica. Esa Oficina también valida los datos, y realiza tanto comprobaciones lógicas automáticas habituales como comprobaciones aleatorias que recurren a los expedientes originales, para controlar la validez y la

fiabilidad de los datos. Lo que se consideró que faltaba son fuentes adecuadas para un análisis y un desarrollo adicional: la Oficina tiene acceso a muchos datos valiosos que podrían analizarse más, en parte para comprender mejor lo que significan las cifras y cómo pueden interpretarse, y en parte para mejorar más los datos futuros.

Lo que todavía sería de interés es una solución que permita un seguimiento de los casos. Actualmente eso no es posible, ya que la Fiscalía y los tribunales no emplean las mismas definiciones y clasificaciones que se han adoptado a nivel policial.

### *2. Llamadas de urgencia a la Policía*

Las llamadas de urgencia a la Policía se registran según el tipo de urgencia expresado cuando se llama a la Policía para que intervenga, pero, dado que no hay un delito obvio, tampoco hay ninguna persona sospechosa ni víctima y, normalmente, no puede realizarse ninguna investigación policial. Por tanto, esta fuente no está disponible actualmente para distinguir la violencia doméstica en el conjunto de todas las llamadas de urgencia. Tampoco es posible ver qué tipo de partes estaban implicadas (sexo, edad), cuál era su relación, ni qué tipo de violencia pudo utilizarse.

### *3. Órdenes de alejamiento*

Las órdenes de alejamiento se utilizan mucho en el país. Puede dictarlas temporalmente la Policía y también los tribunales. Los datos sobre ellas no incluyen el sexo ni la edad de la persona agresora, la relación entre la persona agresora y la víctima, ni el tipo de violencia.

### *4. Sanidad*

En Suiza, los hospitales utilizan un sistema de datos en el que se reconoce la violencia doméstica. No obstante, el empleo del código es voluntario y la experiencia es que con mucha frecuencia los miembros del personal sanitario no consideran que sea su deber ir más allá de sus responsabilidades «básicas», que son ocuparse de las necesidades médicas de los y las pacientes y no meterse en sus asuntos personales. Por consiguiente, mientras que la Policía registra 2.000 casos de violencia doméstica al año, los hospitales registran 20. No está claro si la definición de violencia doméstica en el sistema de información hospitalaria es idéntica a la empleada en el sistema policial. Además, existen diferencias en estos datos entre los cantones.

Los hospitales públicos y privados y los servicios de urgencia, así como los/as médicos/as privados/as podrían utilizar las mismas variables y clasificaciones, pero no lo hacen. En cualquiera de ellos no existen datos sistemáticos sobre la persona agresora, sobre la relación entre la víctima y la persona agresora, ni sobre el tipo de violencia empleado, más allá de lo que el/la paciente opte por revelar. Además, esa información no se registra de forma normalizada y no se usan clasificaciones idénticas.

### *5. Servicios sociales*

Para los servicios sociales, parece ser cierto lo mismo que se observó para los servicios sanitarios. Se consideró que queda un largo camino antes de que pueda esperarse que se disponga en el sector de información más fiable y exhaustiva sobre la violencia doméstica.

### *6. Centros de acogida*

Los centros de acogida los mantienen distintos tipos de organismos públicos, semipúblicos y privados, incluidas las ONG. Todos son miembros de una asociación nacional de centros de acogida y recopilan datos uniformes sobre sus usuarias y usuarios. Los datos no incluyen el sexo ni la edad de la persona agresora, ni la relación entre víctima y persona agresora, ni el tipo de violencia empleada antes de la llegada de la víctima al centro de acogida.

## ◦ **ALEMANIA**

En un principio, no se había previsto un informe separado sobre Alemania. No obstante, debido a su estructura federal y a su tamaño, Alemania es un caso especial entre los países a los que se envió el cuestionario que precisa una breve descripción.

Alemania, un estado federal, comunicó que, dado el plazo del presente estudio, le resultaba imposible cumplimentar el cuestionario, ya que ninguna de las preguntas hacía referencia a la responsabilidad federal. Esto no sólo implica que tendría que enviarse una versión alemana del cuestionario a las administraciones de 16 Estados, seguida por una traducción de las respuestas al inglés, sino también que esas administraciones tendrían que remitir el cuestionario, por ejemplo, en el campo de los tribunales de Primera Instancia a 803 de estos tribunales. Eso implicaría también la participación de 5.000 fiscales para el área de la Fiscalía y un número desconocido de comi-



sarías de Policía. Además, hay más de 400 centros de acogida para mujeres en Alemania. Ni el Gobierno federal ni los Gobiernos de los Estados llevan estadísticas ni disponen de datos sobre su trabajo.

No obstante, anualmente se recopilan de forma sistemática datos sobre delitos en la estadística policial de delitos. La estadística de 2006 registra información, entre otros, sobre personas sospechosas y víctimas. La edad y el sexo de las personas sospechosas se registran habitualmente, mientras que la información sobre las víctimas únicamente se registra para determinados delitos o categorías de delitos, como: asesinato y homicidio; delitos contra la autodeterminación sexual con el empleo de violencia o la explotación de una situación de dependencia; robo con violencia, extorsión acompañada de violencia, y agresión a automovilistas con intención de robo; lesión corporal; delitos contra la libertad personal. Se registra la siguiente información sobre las víctimas: edad, sexo, peligro y relación víctima-persona sospechosa. Las opciones de relaciones son: pariente, conocido/a, compatriota, relación pasajera, sin relación, no está clara. La relación más cercana siempre tiene prioridad cuando se codifica un caso. Según el código penal alemán, «pariente» significa:

«Un pariente es cualquiera que se incluya entre las siguientes personas:

a) parientes por consanguinidad o matrimonio por línea directa, cónyuge, prometido/a, hermanos/as, cónyuges de los/as hermanos/as, hermanos/as de los cónyuges, incluso si ya no existe el matrimonio en el que se basaba el parentesco o el parentesco por consanguinidad o matrimonio ha dejado de existir;

b) padres/madres de acogida e hijos/hijas de acogida.»

Puesto que los cónyuges y las parejas no se distinguen de otros familiares en las estadísticas policiales alemanas, no es posible averiguar, por ejemplo, el número de agresiones en los que la víctima es una mujer y la persona sospechosa es su cónyuge o pareja.

# 5<sup>a</sup> PARTE

## REFERENCIAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Informe Anual de la Policía finlandesa 2006.

Brottsförebyggande rådet: «Besöksförbud: de berörda och deras erfarenheter», Rapport 2007:2.

Brottsförebyggande rådet i samarbete med Brottsoffermyndigheten, Domsolsverket, Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren och Tullverket.

Consejo de Europa (2006): *Blueprint of the Council of Europe Campaign to Combat Violence against Women, including Domestic Violence*. Estrasburgo.

Consejo de Europa (2008): *Final Activity Report of the Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence*. Estrasburgo.

Consejo de Europa (2006): *Stocktaking study on the measures and actions taken in Council of Europe member states to combat violence against women*, Estrasburgo.

Consejo de Europa (2008): *Protecting women against violence: Analytical Study of the Results of the Second Round of Monitoring the Implementation of Recommendation Rec (2002) 5*, Estrasburgo.

Consejo de Europa (2002): *Recommendation Rec (2002) 5 of the Committee of Ministers to member states on the protection of women against violence*, adoptada por el Comité de Ministros el 30 de abril de 2002.

U.S. Department of Health and Human Services (2000): «Building Data Systems for Monitoring and Responding to Violence against Women. Recommendations from a Workshop», en *Morbidity and Mortality Weekly Report*, 27 de octubre de 2000/vol. 49.

Unidad de la familia del Consejo Eclesiástico de Finlandia.

Base de datos Polstat de la Policía finlandesa.

Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10).

Lehti, M. (2007): *Review on Homicides 1/2007*. The National Research Institute of Legal Policy.

National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES), registro de cuidados HILMO.

NOMESCO (2007): *Classification of External Causes of Injuries*, cuarta edición revisada, Nordic Medico-Statistical Committee.

Noponen, T. (2007): *Arjen Arlet*. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 58.

Informe de la reunión del grupo de expertos sobre *Violencia contra la mujer: panorama estadístico, desafíos y lagunas en la recogida de datos, y metodología y enfoques para superarlos*. Ginebra (Suiza), 2005.

Römken, R. (2007): Discurso de presentación en las actas de la Conference of National Focal Points and Contact Parliamentarians del Consejo de Europa, celebrada en Estrasburgo, 4–5 de junio de 2007.

Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Statistics Finland: Delitos registrados por la Policía 2005.

Statistics Finland: Base de datos StatFin.

Statistics Finland: Yearbook of Justice Statistics 2006.

Strukturerad information om brott, STUK – Ett nytt sätt att koda brott, Slutrapport. Septiembre de 2002.

*Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*. España.

Brottsförebyggande rådet (2007): Utvecklingen av dödligt våld mot kvinnor i nära relationer. Rapport 2007:6.

Walby, S. (2005): *Improving the statistics on violence against women*, ponencia en la reunión del grupo de expertos sobre *Violencia contra la mujer: panorama estadístico, desafíos y lagunas en la recogida de datos, y metodología y enfoques para superarlos*. Ginebra (Suiza).



**E**l Consejo de Europa posee un enorme caudal de conocimiento e información sobre temas como la violencia contra las mujeres, la trata de seres humanos, perspectiva de género, acción positiva, representación equilibrada en órganos y cargos de responsabilidad, órganos gubernamentales y políticas públicas dedicados a la promoción de la igualdad de género.

Presentamos en este número 4 de la *Colección Contra la Violencia de Género. Documentos* el fruto de la actividad del Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica (EG-TFV) durante 2006-2008, los años en los que tuvo lugar la campaña paneuropea promovida por el propio Consejo y que en España se desarrolló bajo el lema *Stop a la violencia doméstica contra las mujeres*.

Esta publicación consta del Informe Final de Actividad —que contiene la evaluación del impacto de la campaña, la valoración de las medidas que se tomaron a nivel nacional e internacional para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres, así como propuestas para acciones futuras en este campo— y de dos estudios concretos relacionados con objetivos básicos que se marcaron durante la campaña: la identificación de unas normas mínimas para los servicios de asistencia a las mujeres víctimas de maltrato y la mejora en la recogida de datos mediante la redacción de unas directrices para ayudar a los Gobiernos a establecer sistemas de datos administrativos.



MINISTERIO  
DE IGUALDAD

SECRETARÍA GENERAL  
DE POLÍTICAS  
DE IGUALDAD

DELEGACIÓN  
DEL GOBIERNO  
PARA LA VIOLENCIA  
DE GÉNERO