



**Amnistía
Internacional**

Pongan todos los medios a su alcance, por favor

**Dos años de Ley Integral
contra la Violencia de Género**

Junio de 2007

NO más **violencia** contra las mujeres

PÚBLICO

Índice

1. Introducción.....	5
2. La Ley Integral: dos años de recorrido.....	7
3. Las últimas medidas aprobadas por el Gobierno: más avances sobre el papel.....	9
3.1 Consideraciones generales.....	9
3.2 Ámbito Sanitario	11
Avances	11
Preocupaciones	12
Recomendaciones	13
3.3 Asistencia integral a las víctimas	14
Avances	14
Preocupaciones	14
Recomendaciones	14
3.4 Ámbito policial	15
Avances	15
Preocupaciones	16
Recomendaciones	17
3.5 Ámbito judicial	17
Avances	17
Preocupaciones	18
Recomendaciones	19
4. Indicadores para evaluar la respuesta institucional frente a la violencia de género: Mucho por hacer	20

Pongan todos los medios a su alcance, por favor

Dos años de Ley Integral contra la Violencia de Género

Asun murió en Vitoria el 2 de junio de 2007 apuñalada por su marido, al que había denunciado ante la Ertzaintza cinco meses y medio antes por maltrato psicológico. Al parecer, ya le había denunciado anteriormente, en 2002, aunque no lo mencionó en la segunda ocasión.

"Es un caso paradigmático, porque ella había avisado al Estado de que algo pasaba, aunque luego retirara la denuncia. Una de las piezas clave de la ley es que estos delitos se pueden perseguir de oficio. Al menos debió haberse iniciado una investigación. Deberían haber buscado al psiquiatra que la asistía, a los vecinos, a la familia; tendrían que haber encontrado la denuncia de 2002 y un equipo psicosocial debería haberla examinado. El sistema, en su conjunto, no ha sabido dar respuesta a esta mujer"¹.

1. Introducción

A pesar de los esfuerzos, el número de mujeres asesinadas en España a manos de sus parejas o exparejas no desciende. En lo que va de año², han sido ya 32 mujeres muertas; sólo en mayo, fueron 7. Durante 2006, el número se elevó, según el informe del Defensor del Pueblo, a 69, frente a las 61 del año anterior. El Defensor del Pueblo ha afirmado en su Informe³: *«Los datos reflejan una frustración de las expectativas de lucha contra la violencia de género que se tenían con la entrada en vigor de la Ley [...] de Protección Integral contra la Violencia de Género»*. Y añade: *«Hemos de cuestionarnos qué razones impiden que las medidas legales previstas no sean eficaces para la reducción de esta lacra social»*.

Coincidiendo con el segundo aniversario de *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*⁴ (en adelante *Ley Integral*), Amnistía Internacional analiza en este documento las últimas medidas aprobadas por el Gobierno español para luchar contra la violencia de género y evalúa los 18 indicadores propuestos por la organización en junio de 2006⁵ para evaluar si la respuesta del Estado español a las víctimas de violencia de género está siendo efectiva.

Dos años después de la plena entrada en vigor de la *Ley Integral* las mujeres siguen encontrando obstáculos a la hora de ser protegidas, atendidas y obtener reparación frente a la violencia de género. Algunos derechos de las mujeres siguen estando solamente en el papel y no en la realidad. Esta situación significa, por ejemplo, que no siempre las mujeres

¹ Declaraciones a El País de Consuelo Abril, presidenta de la Comisión de Investigación de Malos Tratos a Mujeres

² Datos del Instituto de la Mujer, actualizados a 5 de junio de 2007

³ Informe anual del Defensor del Pueblo 2006, presentado el 29 de mayo de 2007 a los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado

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

⁵ Informe de Amnistía Internacional "Más derechos, los mismos obstáculos. La protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres un año después de la plena entrada en vigor de la Ley Integral de Medidas de Protección contra la Violencia de Género", de junio de 2006.

disponen de asistencia letrada en el momento de interponer la denuncia; que hay Comunidades Autónomas en las que no tienen un centro de atención integral al que dirigirse; que las mujeres inmigrantes en situación irregular siguen siendo discriminadas en el acceso a las ayudas y corren el riesgo de ser expulsadas cuando presentan una denuncia por malos tratos.

La respuesta institucional frente a la violencia de género sigue siendo heterogénea entre las distintas Comunidades Autónomas y está muy lejos de conseguirse el objetivo de que todos los y las profesionales involucrados cuenten con una formación especializada sobre el problema. Colectivos de mujeres especialmente vulnerables o con necesidades específicas, como por ejemplo las mujeres inmigrantes en situación irregular, drogodependientes o con hijos mayores de 12 años no disfrutan en pie de igualdad de los mismos derechos que asisten a otras mujeres víctimas de violencia de género.

En conclusión, los avances siguen estando todavía sobre el papel. Algunos aspectos esenciales previstos por la *Ley Integral* están aún por desarrollar o se están poniendo en práctica con demasiada lentitud. Al evaluar los 18 indicadores propuestos en junio de 2006 por Amnistía Internacional como una forma de medir si los derechos de las mujeres frente a la violencia de género se están haciendo efectivos, la conclusión es clara: más de la mitad de esos 18 indicadores siguen sin ser una realidad. Las *Medidas Urgentes* anunciadas por el Gobierno dos años después de su aprobación para afrontar un problema que sigue dejando un número de víctimas mortales que no desciende suponen avances sobre el papel para avanzar hacia el cumplimiento de estos indicadores; pero esas medidas siguen siendo en su gran mayoría, seis meses después, un catálogo de intenciones por concretar. Sólo una de ellas ha tenido un claro avance: la elaboración de un Protocolo Común Sanitario para la detección de la violencia de género y la atención a las víctimas que finalmente ha sido aprobado; sin embargo, aún queda por concretar cómo será implantado.

Cuando el Estado español ratificó la *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW) en 1984 se comprometió, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Tratado, a actuar contra la discriminación y la violencia contra las mujeres “*sin dilaciones*” y “*con todos los medios a su alcance*”. ¿Está cumpliendo el Estado español este compromiso?

Amnistía Internacional sigue reclamando un enfoque de derechos humanos para afrontar la violencia de género, contrario a cualquier tipo de desigualdad territorial y discriminación basada en circunstancias personales. La organización insta al Gobierno español, a las Comunidades Autónomas y al Poder Judicial a poner todos los medios a su alcance para garantizar que los derechos previstos en las leyes se hagan realidad y a poner en práctica, para ello, el conjunto de recomendaciones que se exponen en este informe.

En cuanto a la protección frente a la violencia de género de las mujeres víctimas de tales abusos en otros países, hay que señalar como un importante avance la disposición incluida en la Ley para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (conocida como Ley de Igualdad)⁶ para modificar la Ley de Asilo vigente, de 1984, de modo que queda establecida la posibilidad de obtener protección para “las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género”. Amnistía Internacional y otras organizaciones especializadas en el trabajo de asilo y refugio lo habían reclamado durante años.

⁶ Publicada en el Boletín Oficial del Estado el 23 de marzo de 2007.

2. La Ley Integral: dos años de recorrido

Una vez aprobada la *Ley Integral* –que entró en vigor, excepto en lo referente al ámbito penal y judicial, en enero de 2005–, Amnistía Internacional señaló las lagunas con las que esta legislación vio la luz, como la limitación de la protección de la Ley a los abusos de género sufridos en las relaciones afectivas; la falta de disposiciones para garantizar el derecho de las víctimas a obtener reparación; la falta de revisión de los juicios rápidos como modalidad procesal que podía propiciar situaciones de impunidad efectiva; o la ausencia de previsión expresa del derecho de las víctimas a no coincidir con su agresor en las dependencias policiales o judiciales. A pesar de ello, la organización acogió con satisfacción el paso dado por el Estado español hacia la adopción de una ley orientada a la protección de los derechos de las mujeres frente a la violencia de género, cuya definición y tratamiento especializado se encuentran sólidamente afirmados en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.

Sin embargo, la organización quiso recordar al Gobierno español que la responsabilidad de los Estados de actuar con la “debida diligencia” en la protección de los derechos de las mujeres no se agota con la adopción de medidas legislativas. Actuar con la “debida diligencia” implica avanzar un peldaño más en la escalera de la responsabilidad institucional, y hacer los derechos realidad. Para apoyar este paso fundamental de tránsito entre los derechos recogidos en la *Ley Integral* y la efectividad de los mismos, la organización consideró importante documentar un “catálogo de obstáculos” que impedían a las mujeres víctimas de violencia de género hacer valer sus derechos. Con este objetivo el 12 de mayo de 2005, Amnistía Internacional hizo público el informe “*Más allá del papel. Hacer efectiva la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia de género en el ámbito familiar*”⁷

Desde la plena entrada en vigor de la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*⁸ (en adelante *Ley Integral*) en junio de 2005, Amnistía Internacional ha publicado dos informes sobre la efectividad de la respuesta a la violencia de género por parte del Estado español.

En el primero de ellos, titulado, “*Más derechos los mismos obstáculos*” y hecho público en junio de 2006, coincidiendo con el primer aniversario de la plena entrada en vigor de la *Ley Integral*, analizaba la implantación efectiva hasta ese momento de las medidas previstas por la *Ley Integral* y en qué medida habían servido para eliminar los obstáculos anteriores a la misma. En líneas generales, la organización encontró que los obstáculos persistían. Algunas conclusiones de ese informe fueron:

- Se seguía acusando una falta de homogeneidad territorial en la respuesta institucional a la violencia de género, incompatible, en opinión de Amnistía Internacional con un enfoque de derechos humanos para afrontar la violencia de género, contrario a cualquier tipo de desigualdad territorial y discriminación basada en circunstancias personales.
- La falta de medios materiales y humanos seguía siendo una constante en todos los eslabones de la cadena de instancias encargadas de la asistencia, protección y justicia ante la violencia de género. Los/as profesionales de los ámbitos sanitario, asistencial, policial y judicial entrevistados por Amnistía Internacional destacaban esta cuestión revelando la escasez y la precariedad de medios con la que trabajaban.

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

⁸ Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre (BOE núm. 313 de 29 de diciembre de 2004).

- En todos los ámbitos –asistencial, judicial, policial- analizados en ese informe se detectaba una importante carencia de formación obligatoria y suficiente, sensible a las cuestiones de género y que profundice en las raíces de la violencia, dirigida al conjunto de profesionales que intervienen en el itinerario de las víctimas de violencia de género.

Por todo ello, Amnistía Internacional dirigía en ese informe al Ejecutivo español, a los Gobiernos autonómicos, a la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer y al Consejo General del Poder Judicial un conjunto de 40 recomendaciones, y proponía 18 indicadores mínimos para valorar, al final de la presente legislatura, la adecuación de la respuesta institucional a la violencia de género. Dos años después de la plena entrada en vigor de la Ley Integral, Amnistía Internacional evalúa en el presente documento la puesta en práctica de esos 18 indicadores.

Uno de los ámbitos analizados en ese informe por el que Amnistía Internacional expresaba mayor preocupación era el ámbito sanitario, esencial no sólo para atender las consecuencias físicas y psicológicas en las víctimas de la violencia de género, sino también para la detección precoz de esta violencia: mientras que muy pocas mujeres víctimas de violencia de género llegan a denunciar, la inmensa mayoría hacen uso del sistema sanitario. Sin embargo, Amnistía Internacional detectaba que la violencia de género, a pesar de las indicaciones de la *Ley Integral*, no parecía tener la suficiente prioridad en este ámbito. Además persistían las desigualdades territoriales en función de las diferentes Comunidades Autónomas, sin que existiera un programa estatal con estándares y criterios mínimos, como ocurre incluso en cuestiones que no afectan a los derechos humanos, como el tabaquismo o la diabetes, y la formación prevista para los y las profesionales del ámbito sanitario alcanzaba a menos del 10% de los mismos.

Para enfatizar esta preocupación y la importancia de hacerle frente, Amnistía Internacional publicaba el 25 de noviembre de 2006, con motivo del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia de Género, el informe “*¡Hay que actuar a tiempo!*”, centrado en la respuesta a la violencia de género en el ámbito sanitario. Hasta ese momento, la actuación del Gobierno español en este aspecto demostraba, en opinión de la organización, claras insuficiencias y falta de prioridad. En lo que se refería a las Comunidades Autónomas, Amnistía Internacional acogía con satisfacción que la mayoría de las Comunidades Autónomas hubieran adquirido compromisos políticos para abordar la violencia de género en el ámbito sanitario, bien sea a través de leyes específicas para combatirla, a través de Programas o incluyendo la violencia de género en los Planes de Salud de ámbito autonómico. Además, la mayoría de las Comunidades Autónomas contaban con Protocolos autonómicos de actuación profesional, si bien las diferencias de calidad entre ellos son apreciables.

Sin embargo, en el terreno de las actuaciones concretas para llevar los compromisos políticos a la realidad, Amnistía Internacional observaba la desigual situación según las distintas Comunidades Autónomas. Por ejemplo, menos de la tercera parte de las Comunidades Autónomas contaban con planes de formación obligatorios para el conjunto del personal sanitario de Atención Primaria. Y la situación era aún peor respecto a los y las profesionales de otros sectores sanitarios clave, como los servicios de urgencias o de Salud mental.

Pocas semanas después de la publicación de ese último informe, el Gobierno español hacía públicos una serie de documentos con nuevas medidas contra la violencia de género. Así, el 15 de diciembre de 2006 el Gobierno español presentó el *Plan Nacional de*

Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género. Marco Conceptual y Ejes de Intervención (en adelante, *el Plan Nacional*), el Avance del *Balance de resultados de la aplicación de la Ley Integral*, y un breve documento sobre *Medidas urgentes en la lucha contra la violencia de género* (en adelante, *Medida Urgentes*). El pasado 28 de mayo, además, la Ministra de Sanidad y Consumo presentaba el *Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género*, una de las medidas urgentes acordadas y la única relativa al ámbito sanitario.

En el presente documento se analizan los avances contenidos en esas medidas, así como las preocupaciones subsistentes y las recomendaciones actuales en los cuatro ámbitos de actuación institucional que la organización viene analizando en sus informes (ámbitos sanitario, asistencial, policial y judicial). Además, se evalúa cada uno de los 18 indicadores propuestos por Amnistía Internacional como una manera de comprobar al final de la presente legislatura si los derechos de las mujeres han pasado de forma efectiva del papel a la realidad.

3. Las últimas medidas aprobadas por el Gobierno: más avances sobre el papel

En este apartado se analizan los documentos adoptados por el Gobierno el 15 de diciembre de 2006 citados anteriormente, el *Plan Nacional* y las *Medidas Urgentes*, así como, más recientemente, con la aprobación del *Protocolo Sanitario Común* y, en concreto, el impacto que pueden suponer sobre cuatro ámbitos fundamentales para el abordaje de la violencia de género: el sanitario, el asistencia, el policial y el judicial.

Amnistía Internacional valora positivamente algunas de las medidas incluidas en dichos documentos; sin embargo, se trata todavía de avances sobre el papel, en general sin calendario concreto y sin información sobre los medios previstos para hacerlos realidad. En el caso de las *Medidas Urgentes*, la ambigüedad y falta de precisión con que están formuladas y el hecho de que, siendo “urgentes”, no vayan acompañadas de un presupuesto y un calendario para su puesta en práctica, resulta un claro motivo de preocupación. De hecho, seis meses después de ser anunciadas, sólo una de ellas ha avanzado de forma clara, la elaboración del *Protocolo Sanitario Común*.

3.1 Consideraciones generales

De los tres documentos citados, el *Plan Nacional* es el más importante. Este documento, cuyo desarrollo estaba previsto en la propia *Ley Integral* y en cuya elaboración ha trabajado el Gobierno español durante dos años, establece las líneas maestras que deben guiar los dos próximos años de intervención institucional. Incluye alrededor de un centenar de medidas cuya puesta en práctica se asigna a los organismos responsables (Ministerios correspondientes, Comunidades Autónomas, Fiscalía General del Estado, Consejo General del Poder Judicial y Entidades Locales).

En términos generales, se pueden considerar claros avances la introducción en este plan de medidas de evaluación continua de las acciones, el objetivo de formar al conjunto de profesionales, o que otro de sus objetivos sea que “*los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género sean iguales en todo el territorio*”. La evaluación de las acciones emprendidas, la formación profesional, y la equidad territorial son tres premisas que

deberían enmarcar la acción gubernamental en el ámbito de derechos humanos, en opinión de Amnistía Internacional.

Cabe citar también como un avance la creación de las Unidades provinciales inscritas en las Subdelegaciones del Gobierno, a las que más adelante se hace referencia. Destaca especialmente como elemento positivo el hecho de que uno de los objetivos de dichas unidades sea el análisis de lo que ha fallado en la respuesta institucional tras el homicidio de una mujer a manos de su pareja o expareja. La necesidad de realizar este tipo de análisis había sido destacada por Amnistía Internacional en sus informes.

Sin embargo, a pesar de la importancia de contar con los citados objetivos y medidas plasmados en un plan, Amnistía Internacional encuentra motivos de preocupación en la falta de claridad sobre los medios previstos para alcanzarlos. Al analizar el contenido del *Plan Nacional* surgen numerosos interrogantes acerca de los medios, el calendario y las formas de coordinación entre las diversas instancias implicadas. Ninguno de estos aspectos aparece reflejado en el *Plan Nacional*; por ejemplo, a pesar de haber sido elaborado para orientar la actuación institucional en los dos próximos años, no incluye ninguna fecha para la puesta en práctica de ninguna de las medidas que propone. En cuanto a los medios económicos, se dice que “*cada uno de los Ministerios implicados en el desarrollo del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, ha cuantificado el esfuerzo económico que significará la adopción de las medidas comprometidas en cada uno de los Ejes*”, pero esta información no está incluida en el documento.

Junto con el *Plan Nacional*, el Gobierno español presentó el documento *Medidas urgentes en la lucha contra la violencia de género*, que señala 20 medidas concretas para poner en marcha. Amnistía Internacional considera una buena iniciativa que, además del *Plan Nacional*, se identifiquen los aspectos que deben ser abordados de forma urgente para garantizar los derechos de las mujeres y protegerlas frente a la violencia de género.

En el citado documento, además, se incluyen algunas medidas que Amnistía Internacional ha recomendado de forma insistente, como la creación de nuevos Juzgados exclusivos de Violencia contra la Mujer o la extensión de las Unidades Forenses de Valoración Integral a todas las provincias. Sin embargo, la ambigüedad y falta de precisión con que están formuladas las medidas y el hecho de que, siendo medidas a tomar de forma urgente, no vayan acompañadas de un presupuesto y un calendario para su puesta en práctica, resulta un motivo de preocupación.

Además, en las *Medidas Urgentes* no se incluye ninguna referencia al *Plan Nacional*, del que parece estar en buena parte desconectado, y por tanto las medidas que contiene no están explícitamente relacionadas con los ejes temáticos y transversales del plan. Curiosamente, tampoco las medidas urgentes han sido seleccionadas de entre las medidas que propone el *Plan Nacional*: por ejemplo, el incremento de efectivos de Policía Nacional y Guardia Civil dedicados a la prevención y la lucha contra la violencia de género, que se presenta como medida urgente, no está contemplado en el citado plan.

La única de esas 20 medidas de ese documento relativa al ámbito sanitario ha sido puesta en práctica recientemente con la aprobación del *Protocolo Común*, un avance importante y un buen instrumento que unifica criterios de actuación y detección, aunque, entre otras carencias, no se conoce qué medidas se tomará para que sea implantado y conocido por todos los y las profesionales.

Por último, el Avance del *Balance de resultados de la aplicación de la Ley Integral* se toma en el presente informe como un elemento de referencia para evaluar los avances

efectivos en la respuesta institucional a la violencia de género y, de modo específico, para evaluar el cumplimiento de los indicadores planteados por Amnistía Internacional.

3.2 Ámbito Sanitario

El *Plan Nacional* recoge algunos avances importantes, que en algunos casos coinciden con las recomendaciones que ha venido haciendo Amnistía Internacional, como la atención especial a colectivos de mujeres más vulnerables o el establecimiento de estándares comunes para la formación de profesionales del ámbito sanitario. La aprobación de un *Protocolo Sanitario Común* para orientar a esos profesionales también es una medida positiva. Sin embargo, a pesar de la importancia del ámbito sanitario, reconocida en la *Ley Integral*, para detectar la violencia de género y abordar sus consecuencias, las medidas adoptadas no se enmarcan en una Estrategia Sanitaria integral –que incluya de forma coordinada todos los aspectos relacionados: formación del personal, coordinación de instituciones, etc. – y de ámbito estatal, para garantizar, en una materia completamente transferida como es la Sanidad, estándares mínimos en todo el territorio del Estado.

Avances

- Menciona que debe darse una atención especial a aquellos colectivos de mujeres que presentan una mayor vulnerabilidad: mujeres con discapacidad, mujeres del mundo rural, mujeres inmigrantes, mujeres pertenecientes a etnias minoritarias, reconociendo que estas situaciones colocan a estas mujeres en una situación de doble discriminación.
- Reconoce la relevancia de la violencia de género como un atentado contra la salud física y psíquica. El reconocimiento de que los y las profesionales sanitarias son clave en la detección y la atención víctimas.
- Incluye la formación y especialización del personal sanitario que atiende a las mujeres para prevenir y detectar la violencia de género y asistir a las víctimas.
- Introduce una asignatura en violencia de género en las licenciaturas y diplomaturas y en los programas de especialización del personal involucrado (incluido el sanitario).
- Propone el establecimiento de criterios comunes para la formación básica y especializada del personal sanitario.
- Propone el establecimiento de un calendario para la formación del conjunto de profesionales durante dos años.
- Propone la elaboración de materiales formativos de referencia en violencia de género para personal del Sistema Nacional de Salud.
- Propone la elaboración de módulos para la formación on-line en materia de detección precoz e intervención en violencia de género.
- Propone el establecimiento de criterios comunes para la atención sanitaria.
- Propone el establecimiento de un conjunto común de indicadores epidemiológicos y sanitarios en violencia de género para el Sistema Nacional de Salud.
- Menciona la necesidad de coordinación en el Servicio de Salud integrado entre los distintos niveles de los sistemas y servicios de salud del mismo.
- Propone mecanismos de asesoramiento, intervención y coordinación de los servicios de salud con otras administraciones, especialmente con las Unidades de Valoración Forense.

- Propone analizar la eficacia de las medidas puestas en marcha en el ámbito sanitario, especialmente obstáculos de acceso a servicios de las mujeres más vulnerables.
- Contempla la elaboración de Protocolos de coordinación autonómicos entre los servicios implicados con creación de grupos de trabajo.
- Propone encuentros periódicos intrainstitucionales e interinstitucionales para analizar actuaciones e intercambio buenas prácticas.
- Crea una Comisión de Seguimiento del Plan (nombrada en la *Ley Integral*), que estará encargada de evaluar, a través de un informe anual y junto con el Observatorio Estatal, el cumplimiento de los objetivos del *Plan Nacional*.

El pasado 28 de mayo, se puso en práctica una de las 20 *Medidas Urgentes*: la aprobación de un *Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género* en todas las Comunidades Autónomas. Este instrumento es sin duda un paso en la dirección correcta y en sí mismo representa un avance importante para unificar criterios de actuación y detección. Sin embargo, no se enmarca en una estrategia sanitaria estatal integral ni desarrolla lo relativo a la formación del personal profesional para el manejo correcto de dicho protocolo ni planes para la evaluación de su implantación, como lo han hecho por ejemplo las Comunidades Autónomas de Canarias y Cantabria que, no obstante, son mencionadas en el propio *Protocolo Común* como ejemplo de buenas prácticas a seguir.

Preocupaciones

Las medidas que contiene el *Plan Nacional* así como la aprobación del Protocolo Común merecen una valoración general positiva pero, además de resaltar el hecho de que esas medidas deben aún ponerse en práctica, es importante señalar las carencias que subsisten para lograr, en el ámbito sanitario, el objetivo de la detección de la violencia de género y la atención a las víctimas en el conjunto del Estado:

- Marco de actuación: Continúa sin abordarse la violencia de género en el ámbito sanitario de forma integral, a partir de un Programa o Estrategia Sanitaria Estatal, tal como sí se hace en otras materias.

La elaboración de un Protocolo Común de Actuación es una medida positiva –a falta de conocer cómo será dado a conocer y se conseguirá que lo apliquen los profesionales involucrados–, pero no suficiente para paliar las principales carencias, esencialmente la falta de formación del conjunto de profesionales. A día de hoy, son muchas las Comunidades Autónomas que ya cuentan con protocolos similares; sin embargo son muy pocas las que han implantado un programa de formación que alcance al conjunto de profesionales del ámbito de atención primaria, urgencias y salud mental.

- Financiación: En el *Plan Nacional* no se recoge de forma detallada la memoria económica correspondiente a cada una de las áreas, y por tanto no se puede saber qué financiación va a destinarse al área sanitaria. No se detalla el presupuesto que se va a destinar a cada comunidad autónoma para implementar los objetivos, ni se menciona la dotación presupuestaria necesaria para ampliar y reforzar los recursos humanos y materiales necesarios.
- Coordinación entre el establecimiento del Protocolo y otras medidas sanitarias: No se recoge la necesidad de incluir la violencia de género en otras Estrategias sanitarias (como por ejemplo la de Salud Mental). Tampoco se definen directrices para las

Comunidades Autónomas a fin de que incluyan la violencia de género como un grave problema de salud pública en sus Planes de Salud y en los servicios de Salud Mental, ni se establece cómo se van a coordinar los distintos niveles del Sistema Nacional de Salud.

- Formación de profesionales sanitarios: No se concretan planes específicos para la implantación y desarrollo de los objetivos de formación y especialización, ni se especifican los criterios comunes para la formación básica y especializada. Tampoco se detalla un calendario para la puesta en marcha de los planes de formación ni el proceso de coordinación con las Comunidades Autónomas. Tampoco se especifican plazos para la elaboración de materiales formativos ni se determina el organismo responsable de su elaboración.

Recomendaciones

Amnistía Internacional continúa pidiendo al Gobierno español la elaboración y puesta en marcha de una Estrategia Sanitaria Estatal contra la Violencia de Género, que garantice, desde un enfoque de derechos humanos, el cumplimiento de los compromisos previstos en la *Ley Integral*. El *Protocolo Común* anunciado por el Gobierno debería integrarse en esta estrategia, que además debería incluir:

- Una serie de estándares mínimos acerca de los medios materiales y humanos necesarios para prevenir y combatir de manera integral la violencia contra las mujeres, con el fin de asegurar el acceso de las mujeres a sus derechos en las mismas condiciones en el conjunto del Estado.
- Un programa de formación obligatoria que alcance al conjunto de profesionales, con especial incidencia en ámbitos clave como los centros de atención primaria, los servicios de urgencia, los servicios de salud mental, o la especialidad de ginecología.
- Una referencia a otras Estrategias sanitarias estatales que puedan estar relacionadas, para que incluyan la violencia de género.
- Un compromiso de incluir indicadores relativos a la violencia de género en los estudios sobre salud elaborados por el Sistema Nacional de Salud.
- Programación de acciones destinadas a promover la inclusión de la atención a la violencia de género en los Planes de salud de las Comunidades Autónomas.

Amnistía Internacional pide además a las Comunidades Autónomas que impulsen la adopción de esa Estrategia Estatal y que, además, en el marco de sus competencias:

- Incluyan la violencia de género como un grave problema de salud pública en sus planes de salud.
- Incluyan en las carteras de servicios de atención primaria, urgencias y salud mental la atención a la violencia de género.
- Elaboren y pongan en marcha, con todos los medios materiales y humanos necesarios, planes de formación que alcancen al conjunto de profesionales de sectores clave como la atención primaria, los servicios de urgencias o de salud mental, siguiendo el ejemplo de las que han realizado acciones de este tipo.

3.3 Asistencia integral a las víctimas

Las medidas aprobadas por el Gobierno español con relación a los recursos disponibles para que las víctimas de violencia de género puedan disponer de una asistencia integral son claramente insuficientes. De hecho, el objetivo incluido en la *Ley Integral* de contar con un centro de atención integral en cada Comunidad Autónoma parece haber caído en el olvido. Y nada se establece respecto a asegurar unos estándares mínimos de calidad de los recursos, asegurando que sean suficientes y accesibles, en todo el territorio del Estado.

Avances

- Prevé la adopción de criterios comunes para la formación continua en materia de igualdad entre hombres y mujeres y de violencia de género de profesionales de Servicios Sociales.
- Menciona, sin concretar más, la promoción de proyectos locales y autonómicos innovadores, que garanticen el derecho a la asistencia social integral.

Preocupaciones

- El *Plan Nacional* prevé la adopción de criterios comunes en todo el Estado en el ámbito de la formación, pero no para asegurar que los recursos –las casas de acogida, los centros de atención integral, los centros de emergencia, etc.– son suficientes, accesibles y de calidad en todo el territorio. No hay ninguna medida sobre estándares de calidad de los recursos de asistencia integral, y en lo relativo a la suficiencia, no se vuelve a mencionar el objetivo previsto en la Memoria económica de la Ley Integral de crear, al menos, un centro de recuperación integral en cada Comunidad Autónoma. La existencia de estos criterios o estándares comunes mínimos contribuiría a alcanzar el objetivo de lograr equidad territorial en todo el Estado, un objetivo mencionado en el *Plan Nacional*.
- Por otra parte, nada se dice respecto a los problemas de accesibilidad a los recursos para colectivos de mujeres tales como las mujeres drogodependientes o con una enfermedad mental.
- Respecto a la protección de los derechos humanos de las mujeres inmigrantes indocumentadas, es preocupante que el Gobierno continúe sin paliar la discriminación hacia este colectivo en el acceso a ayudas económicas para víctimas de violencia de género. La Delegada del Gobierno sobre violencia contra la mujer manifestó en una reunión con representantes de AI que, si bien estas mujeres no podían obtener ayudas económicas conforme a lo previsto en la Ley Integral, se trabajaría para establecer algún tipo de ayuda específica para víctimas de violencia de género en el ámbito de las políticas de inmigración. Sin embargo, el recientemente aprobado *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2009* nada prevé al respecto.

Recomendaciones

- Acordar una serie de estándares mínimos de suficiencia, accesibilidad y calidad, que aseguren a las mujeres víctimas de violencia de género un derecho efectivo a la

asistencia integral en todo el Estado. Para ello sería esencial la convocatoria de una Conferencia Sectorial

- Garantizar la existencia de un centro de apoyo y recuperación en cada Comunidad Autónoma.
- Asegurar la existencia de recursos especializados en violencia de género para atender a mujeres drogodependientes, con problemas de alcoholismo, en el ejercicio de la prostitución, con discapacidad o con hijos mayores de 12 años.
- Asegurar la existencia de recursos de estancias breves, que impliquen la desaparición de la práctica de enviar a víctimas en situaciones de emergencia a hostales o albergues.
- Garantizar, en pie de igualdad con otras mujeres víctimas, el acceso de las mujeres inmigrantes indocumentadas a las ayudas económicas previstas para las víctimas de violencia de género.

3.4 Ámbito policial

Las medidas aprobadas incluyen algunos avances. Se incrementan los efectivos de fuerzas de seguridad de ámbito estatal especializados en violencia de género, aunque menos que en años anteriores. Sin embargo, no se concretan las medidas a tomar para asegurar una formación mínima adecuada de todos los agentes –no solamente los especializados– que pueden verse en la situación de atender a mujeres víctimas de violencia de género. Además, sigue en vigor la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, que en opinión de Amnistía Internacional representa un obstáculo a la hora de denunciar para las mujeres inmigrantes en situación irregular víctimas de violencia de género.

Avances

- Se prevé un incremento de efectivos de la Policía Nacional y de la Guardia Civil dedicados a la lucha contra la Violencia de Género en 2007 de 222 agentes (en 2006 se produjo un incremento de 290 agentes).
- La elaboración de un Protocolo común de valoración de riesgo de violencia de género, para los agentes de las fuerzas de seguridad del Estado y las policías autonómicas.
- La elaboración de una aplicación informática para el seguimiento de casos de violencia de género por parte de las Fuerzas de Seguridad, con el fin de tener constancia permanente de la situación de riesgo que viven las mujeres y poder así evitar nuevas agresiones.
- La creación de las Unidades de Violencia contra la Mujer en las Subdelegaciones del Gobierno para coordinar información y recursos y posibilitar seguimiento individualizado.
- La extensión del servicio de Teleasistencia móvil a todas las víctimas con órdenes de alejamiento.
- La elaboración de un plan de formación que alcance al conjunto de agentes de las Fuerzas de Seguridad (Estatales, autonómicas y locales) y desarrollar sus dos primeros años en 2007 y 2008.
- La elaboración de materiales formativos y de apoyo a las y los agentes de las Fuerzas de Seguridad (guía de buenas prácticas, de cómo tratar a víctimas y agresores).

Preocupaciones

- El incremento anual de efectivos policiales dedicados a proporcionar seguridad a las víctimas de violencia de género ha ido disminuyendo con respecto al 2005, año de entrada en vigor de la Ley Integral (incorporación de 360 nuevos agentes en 2005, de 290 en 2006 y de 222 en 2007), sin que se explique cuál sería el número suficiente de agentes y por qué motivos. Pero, sobre todo, Amnistía Internacional considera que, más que confiar la protección de las víctimas a un pequeño grupo de agentes especializados, se debería realizar un importante esfuerzo de formación a todas y a todos los agentes de base y mandos policiales dado lo extendido del fenómeno de la violencia de género.
- Respecto a la formación, no se concretan las medidas a desarrollar para alcanzar a todos los agentes, ni se especifican los criterios comunes para la formación básica y especializada, ni los mecanismos de coordinación con las Comunidades Autónomas. Tampoco se concretan los plazos para la elaboración de materiales formativos ni quien se va a responsabilizar de su elaboración.
- Respecto a la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, el *Avance del Balance de Resultados de la aplicación la Ley Integral* apoya su existencia porque “*concilia las obligaciones que a los funcionarios policiales impone la legislación de extranjería, con el amparo y protección que a las mujeres víctimas de violencia de género ofrece la Ley Integral, priorizando en todo caso la protección que requieren estas mujeres*”. Nada se menciona respecto a la evaluación de la aplicación de este instrumento que pidió al Gobierno la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados en febrero de 2005.

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

El Secretariado de Estado de Seguridad, Antonio Camacho, en reunión con responsables de Amnistía Internacional en octubre de 2005, aseguró que los obstáculos de las víctimas de violencia en situación “irregular” habían quedado eliminados tras la reforma del Reglamento de Extranjería realizada en 2004, puesto que se prevé la concesión de un permiso de residencia por circunstancias excepcionales a las víctimas de violencia de género⁹. Sin embargo, dicha concesión está sujeta a la obtención de dos resoluciones judiciales discrecionales: una orden de protección y una sentencia favorable, es decir, condenatoria del agresor.

Amnistía Internacional considera esta Instrucción un grave obstáculo para el acceso efectivo de las mujeres inmigrantes indocumentadas a los procedimientos de denuncia para víctimas de la violencia de género.

⁹ Artículo 46.3 del Reglamento de Extranjería, en relación con el 45.4.a) in fine, del mismo y con el artículo 31.3 de la Ley de Extranjería.

Recomendaciones

- Poner en marcha acciones de formación obligatoria (inicial y continua) a todas las personas que integran los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, así como acciones de formación específica dirigida a la mejora de atención de las personas de sectores especialmente vulnerables.
- Tomar medidas para garantizar el cumplimiento del *Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género* por parte de las dependencias de la Guardia Civil y de la Policía Nacional. Para lo cual, se recomienda realizar una evaluación de la aplicación del citado protocolo con participación no sólo de personal de las fuerzas de seguridad, sino también de representantes de las víctimas (abogados/as, organizaciones de mujeres, etc.).
- Retirar la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad y sustituirla por otra que contenga indicaciones de que los agentes policiales tienen como obligación principal la protección efectiva de los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación alguna en función de circunstancias como la situación administrativa de residencia.

3.5 Ámbito judicial

Tanto el *Plan Nacional* como las *Medidas Urgentes* incorporan avances en el ámbito judicial que pueden mejorar el acceso de las mujeres víctimas de violencia de género a sus derechos, destacando la creación de nuevos Juzgados de Violencia sobre la Mujer y de plazas de fiscales especializados en violencia de género. Sin embargo, algo tan esencial como es la necesidad de garantizar la asistencia letrada inmediata a las víctimas de violencia de género, pese a reconocerse como una urgencia no se acompaña de ninguna medida concreta para asegurar ese derecho. Tampoco hay medidas específicas para garantizar la seguridad de víctimas y familiares en dependencias judiciales y su derecho a no declarar en presencia de su agresor.

Avances

Formación

- Se prevé el desarrollo de acciones formativas en materia de igualdad y violencia de género programada, continuada y progresiva de profesionales relacionados con el ámbito judicial.
- Se contempla la elaboración de materiales formativos de referencia en materia de violencia de género para estos/as profesionales, así como la elaboración de una Guía de buena práctica para los procedimientos judiciales en esta materia.

Mejora del funcionamiento de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer

- Agrupación de partidos judiciales en materia de violencia de género, conciliando el desbloqueo en el funcionamiento de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer

compatibles con el mantenimiento de ‘proximidad razonable’ entre el juzgado y la víctima¹⁰.

- Dentro de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer denominados compatibles identificar aquellos puestos de trabajo en los que es preciso una formación especializada.
- Crear 42 nuevos Juzgados exclusivos y otras 42 plazas correspondientes de Fiscales dedicados especializados en violencia de género.
- Crear Juzgados de lo penal especializados: se contará con, al menos, uno en cada provincia.
- Reorganizar las plantillas de los Institutos de Medicina Legal para asegurar en que todos ellos exista una Unidad de Valoración Integral Forense y establecer protocolos comunes de actuación que: 1. Ordenen las actuaciones del Médico Forense de guardia que atiende a la víctima, y 2. Contemplen la información mínima que remitir al Fiscal y al Juez.
- Mejorar la coordinación de los equipos técnicos y psico-sociales de los Juzgados que trabajan en la atención e información a las víctimas, para evitar la saturación de recursos y la doble victimización de las mujeres afectadas al ser enviadas de uno a otro profesional o tener que repetir innecesariamente sus experiencias.

Garantía de acceso inmediato a un/a abogado/a del Turno de oficio

- El *Plan Nacional*, así como el documento de *Medidas urgentes* mencionan la necesidad de garantizar la asistencia letrada de oficio, inmediata y especializada, durante las 24 horas del día. Sin embargo, las únicas medidas previstas en el *Plan Nacional* al respecto son la elaboración de una Guía de buena praxis para profesionales de la abogacía y la elaboración de un Protocolo de actuación y coordinación entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Colegios de Abogados. En el documento de *Medidas Urgentes* no se incluye ninguna información sobre cómo se hará efectiva esa garantía.

Preocupaciones

- No se prevé ninguna medida destinada a paliar la desigualdad entre Comunidades Autónomas, en lo relativo a la atribución de juzgados de violencia contra la mujer de carácter exclusivo.
- Resulta especialmente preocupante que se reconozca la necesidad de garantizar la existencia letrada inmediata y especializada a las víctimas de violencia de género las 24 horas del día, pero no se incluya ninguna medida para hacer realidad este derecho. Por ejemplo, a pesar del déficit de personal en algunas provincias, no se prevé el impulso al incremento de las plantillas de las y los abogados de los distintos turnos de oficio de los colegios profesionales.
- Aunque puede considerarse un avance la elaboración de una *Guía de buena praxis* en procedimientos judiciales, en ella no se mencionan actuaciones destinadas a

¹⁰ La *Ley Integral* previó dos tipos de Juzgados de Violencia sobre la Mujer: los llamados “juzgados exclusivos”, que están ubicados en las capitales de provincia y que sólo tramitan causas de violencia de género, y los “juzgados compatibles”, que, liberados de parte de la carga de trabajo, deben combinar la tramitación de estos casos con el resto de materias de un juzgado de primera instancia e instrucción.

preservar la intimidad y seguridad de las víctimas y sus familiares en las dependencias judiciales.

- Nada se establece para evitar que los juicios rápidos sean la modalidad procesal más utilizada en los procesos por violencia de género. En estos juicios se trata la agresión puntual, que suele ser solamente la punta del iceberg de un historial de violencia que, para ser abordado y evitar la impunidad, merecería ser tramitado a través de otra modalidad procesal.
- No hay ninguna medida específica destinada a mejorar la capacitación de los y las profesionales de los juzgados de instrucción encargados de tramitar las órdenes de protección, con el fin de asegurar que todas las mujeres en situación de riesgo objetivo obtengan la orden de protección.
- No se plantea ningún sistema de evaluación y seguimiento de los juzgados por parte del Consejo General del Poder Judicial ni para mejorar su estadística judicial,
- Preocupa que no se establezcan medidas tendentes a garantizar la seguridad de las víctimas y sus familiares en las diligencias judiciales, y su derecho a no declarar en presencia del acusado.

En resumen, aún queda mucho por hacer. De hecho, el pasado 31 de mayo, el Ministro de Justicia, Mariano Fernández Bermejo, se reunió con el Grupo de Trabajo sobre Violencia de Género que coordina las atribuciones y competencias en materia de Justicia. Según la información facilitada por el propio Ministerio, se trataba de abordar las *“actuaciones necesarias para alcanzar un mejor funcionamiento de la Administración de Justicia en el desarrollo de la tutela judicial a las víctimas”*, y entre ellas, *“la implementación de la planta de los juzgados de Violencia de Género; la necesidad de continuar con la especialización en esta materia de abogados, jueces y fiscales; la implantación de las unidades forenses de valoración integral; la potenciación de las oficinas de atención a las víctimas; la necesaria coordinación de los registros y bases de datos informáticos para facilitar el acceso a jueces, fiscales y fuerzas de seguridad del Estado y, por último, la necesidad de establecer protocolos de valoración del riesgo que permitan adoptar las medidas de protección más adecuadas para las víctimas”*. Según esa información, *“el Ministerio de Justicia estudia todas estas medidas con el objetivo prioritario de proporcionar el tratamiento judicial más adecuado para la tutela de las mujeres víctimas (...). El fin que se persigue es llevar a cabo todas las medidas de tutela penal y judicial prevista en la Ley Integral contra la Violencia de Género”*.

Recomendaciones

Por tanto, las recomendaciones actuales de la organización siguen siendo sustancialmente las mismas que se recogieron en el informe *“Más derechos, los mismos obstáculos”*, esto es:

- Garantizar el escrupuloso respeto de la intimidad y de la seguridad de las víctimas en todas las diligencias y trámites judiciales en los que comparezca, eliminando sin dilaciones todas las prácticas contrarias a esos derechos esenciales.
- Promover la adopción de medidas legislativas que garanticen la efectiva protección de las víctimas y testigos en todas las diligencias procesales, incluido su derecho a no declarar delante del encausado.

- Asegurar que las víctimas de violencia de género cuentan con asistencia letrada especializada desde el momento de interponer la denuncia, y que esta asistencia letrada continua defendiendo a la mujer en todas las diligencias judiciales relacionadas con la violencia de género.
- Realizar las modificaciones legales necesarias para garantizar que todas las víctimas en situación de riesgo obtienen una orden de protección judicial.
- Asegurarse de que la utilización de la modalidad procesal de los juicios rápidos no se utiliza en casos en los que haya existido, tras la lesión concreta, agresiones habituales, para evitar que esta modalidad de juicios propicie una impunidad efectiva.
- Evaluar el funcionamiento de los juzgados especializados, teniendo en cuenta además de la información de profesionales del propio juzgado, las opiniones del resto de profesionales del ámbito judicial (fiscalía, abogados/as), de las propias víctimas y de las organizaciones de mujeres.
- Garantizar la formación obligatoria (previa y continua) de todas las plantillas que integran los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, tanto de los exclusivos como los denominados compatibles, y de los integrantes de la Fiscalía.

4. Indicadores para evaluar la respuesta institucional frente a la violencia de género: Mucho por hacer

A partir de las 40 recomendaciones expuestas en el documento “Más derechos, los mismos obstáculos”, publicado por Amnistía Internacional en junio de 2006, la organización indicó un conjunto de 18 indicadores mínimos que en 2008, al final de la presente legislatura, podrían utilizarse para evaluar si realmente la respuesta institucional hacia la violencia de género está haciendo realidad los derechos de las mujeres.

Un año después de ese informe, y cuando se cumple el segundo aniversario de la plena entrada en vigor de la Ley Integral, Amnistía Internacional ha querido comprobar hasta qué punto se ha avanzado hacia la consecución de esos indicadores. El resultado, que se expone a continuación, muestra que más de la mitad de esos 18 indicadores siguen sin ser una realidad.

Indicador nº 1: ¿Se ha elaborado un programa sanitario estatal integral que establece estándares mínimos para una formación de calidad al conjunto de los y las profesionales sanitarios orientados a garantizar una respuesta homogénea y de calidad en todas las Comunidades Autónomas?

Parcialmente. El Plan Nacional incluye entre sus medidas “*Establecer un calendario para la formación en materia de igualdad y de violencia de género de todos los profesionales del Sistema Nacional de Salud y ejecutar sus dos primeros años*”, sin concretar nada más. No menciona la necesidad de contar con estándares mínimos.

Por otro lado, la reciente aprobación del *Protocolo Común* es un primer paso importante, pero todavía insuficiente. Amnistía Internacional no ha podido obtener información sobre la estrategia a seguir para que este protocolo sea efectivamente conocido y utilizado por los y las profesionales involucrados.

Indicador nº 2: ¿Incluye la Estrategia Nacional de Salud Mental medidas para abordar el impacto de la violencia de género en la salud mental de las mujeres?

Muy parcialmente. En la Estrategia Nacional de Salud Mental, un documento de 184 páginas, la violencia de género se menciona en seis ocasiones. En tres de ellas, dentro de la descripción, como una buena práctica, del Protocolo de actuación sanitaria ante los malos tratos hacia las mujeres puesto en práctica en la Comunidad Autónoma de Cantabria. No se menciona en ninguno de los objetivos específicos de la Estrategia. La única recomendación que incluye a la violencia de género es la siguiente: “Realizar intervenciones comunitarias orientadas a mejorar la dinámica social en áreas geográficas con riesgo social alto y/o morbilidad psiquiátrica, que tendrán la finalidad de reducir los determinantes y/o las consecuencias de conductas violentas en la calle (vandalismo), en la escuela (acoso escolar) y en el hogar (violencia de género y/o maltrato infantil y de personas mayores)”¹¹.

Indicador nº 3: ¿Incluyen los estudios de salud pública del Sistema Nacional de Salud indicadores sobre la violencia de género?

No. Por ejemplo, el documento *Indicadores Clave del Sistema Nacional de Salud* presentado al Consejo Interterritorial del Sistema nacional de Salud el pasado 14 de marzo, que define estos indicadores como “un conjunto priorizado de información que abarca los aspectos considerados más relevantes de la información relacionada con la salud y el sistema sanitario español”, no incluye ninguna mención a la violencia de género.

Indicador nº 4: ¿Se han cumplido las previsiones a corto plazo establecidas en la Memoria Económica de la Ley Integral, por lo que existe al menos un centro de apoyo integral en todas las Comunidades Autónomas y ninguna víctima de violencia de género que requiera un alojamiento de emergencia es alojada en hostales o albergues?

Todavía no. En lo relativo a “Centros de recuperación o atención integral” el informe sobre *Balance de resultados de aplicación de la Ley Integral* hecho público por el Gobierno el 15 de diciembre de 2006 sólo menciona la creación del centro de atención integral de Gijón, mientras que las *Medidas Urgentes* anunciadas en la misma fecha no incluyen ninguna medida para impulsar la creación de este tipo de centros. Amnistía Internacional ha podido constatar que en algunas Comunidades Autónomas se siguen utilizando hostales y albergues en situación de emergencia¹².

Indicador nº 5: ¿Acceden las mujeres drogodependientes, con problemas de alcoholismo, con enfermedades mentales, en el ejercicio de la prostitución, con discapacidad o con hijos mayores de 12 años, en todas las Comunidades Autónomas, a recursos especializados en violencia de género?

Parcialmente. La situación sigue siendo heterogénea, y en general con carencias, en las Comunidades Autónomas. A las mujeres con enfermedades mentales y con algún tipo de drogodependencia se les impide acceder a los recursos de acogida previstos para víctimas de este tipo de abuso de género, y en general sigue sin verse otro tipo de recurso adecuado para ellas.

¹¹ *Estrategia en salud mental del Sistema Nacional de Salud*, dentro del Objetivo General 2 (pág. 77). aprobada por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 11 de diciembre de 2006.

¹² Por ejemplo, en Galicia el Proyecto de Ley autonómica sobre violencia de género que se está tramitando prevé la creación de un centro de recuperación integral que podría acoger a esas mujeres, pero de momento se siguen utilizando hostales y albergues en caso de necesidad.

El *Plan Nacional* no incluye a las mujeres de estos colectivos –excepto a las mujeres con discapacidad– como destinatarias de ninguna medida específica. Otros colectivos que, junto a las mujeres con discapacidad sí son contemplados, por ejemplo para “*promocionar proyectos autonómicos innovadores que garanticen el derecho a la asistencia social integral*” son las mujeres inmigrantes, mujeres mayores, mujeres rurales y pertenecientes a minorías étnicas, así como la atención de menores. En los Planes contra las drogodependencias de ámbito autonómico más recientes¹³ tampoco se prevé ningún tipo de medida específica para garantizar la asistencia especializada en violencia de género a las víctimas con drogodependencias.

Indicador nº 6: ¿En ninguna casa de acogida se niega la permanencia a mujeres que huyen de la violencia desde otra Comunidad Autónoma por no haber sido antes derivadas institucionalmente?

Parcialmente. Una medida importante se puso en marcha con la aprobación, en desarrollo de la Ley Integral, del Real Decreto 513/2005, que modifica el acceso al Registro central para protección a víctimas de violencia de género, introduciendo la posibilidad de que las instituciones de las Comunidades Autónomas accedan a ese registro: “*Las comunidades autónomas podrán acceder a la información necesaria para garantizar el efectivo cumplimiento de las medidas de protección, provisionales o definitivas, adoptadas por los órganos jurisdiccionales, a través del responsable designado en cada punto de coordinación a que se refiere la disposición adicional primera*”.¹⁴

Sin embargo, puesto que el Registro se refiere a procedimientos judiciales y a órdenes de protección, no incide en la situación de las mujeres que aún no han denunciado y no tienen orden de protección y que busquen protección fuera de la Comunidad Autónoma en la que residan. Amnistía Internacional ha podido comprobar, por ejemplo, que no se ha producido ningún cambio normativo en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha que impida que se reproduzcan situaciones como la denunciada por la organización en junio de 2006 respecto a una mujer que huyó de su agresor desde Barcelona y a la que no se permitió la estancia en una casa de acogida en Ciudad Real por no ser residente en la dicha Comunidad, a pesar de haber puesto previamente una denuncia ante la policía nacional de esa ciudad. Esta situación fue documentada por Amnistía Internacional también en otras Comunidades Autónomas como Valencia o Andalucía.

Indicador nº 7: ¿Acceden las mujeres inmigrantes indocumentadas a ayudas económicas dispuestas para apoyar a las víctimas de violencia de género en su ruptura con el agresor, en pie de igualdad con el resto de mujeres?

No. A pesar del compromiso expresado a Amnistía Internacional en junio de 2006 por la Delegada Especial del Gobierno para la Violencia de Género, no se ha tomado ninguna medida para paliar las deficiencias de lo establecido en la Ley Integral respecto a las ayudas económicas para mujeres inmigrantes indocumentadas.

¹³ Ver como ejemplos, *Plan de drogodependencias y otras adicciones del Ayuntamiento de Zaragoza (2007-2010)* y *Plan de Actuación en Drogodependencias y Adicciones de las Illes Balears 2007-2011*

¹⁴ Artículo 8, apartado 1.a del Real Decreto 513/2005, de 9 de mayo.

Indicador nº 8: ¿Existe un programa de formación obligatoria sobre violencia de género para todos los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado?

No. Por ejemplo, en el caso de la guardia civil, la violencia de género se incluye en la información inicial, pero no como formación continua ni obligatoria. Tampoco hay formación obligatoria para la policía nacional, aunque sí hay acciones formativas voluntarias; por ejemplo, se ofrece a los agentes un curso a distancia, con apoyo telemático, sobre violencia de género. El *Plan Nacional* incluye entre sus medidas “*Establecer un calendario para la formación en materia de igualdad y de violencia de género de todos los efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y ejecutar sus dos primeros años*”.

Indicador nº 9: ¿Disponen los colegios de abogados en todas las provincias de un turno de guardia, con recursos suficientes, para asistir a las mujeres en el momento de la interposición de la denuncia y continuar con su defensa durante todo el proceso?

No. El *Plan Nacional* menciona la necesidad de garantizar la asistencia letrada de oficio, inmediata y especializada, durante las 24 horas del día. Sin embargo, las únicas medidas previstas al respecto son la elaboración de una Guía de buena praxis para profesionales de la abogacía y la elaboración de un Protocolo de actuación y coordinación entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Colegios de Abogados. Por otro lado, una de las 20 medidas incluidas en el documento de Medidas Urgentes, de diciembre de 2006, reza escuetamente: “*Se garantiza a todas las mujeres víctimas de violencia de género que lo soliciten inmediata asistencia letrada de oficio especializada las 24 horas*”. No concreta nada más. Amnistía Internacional ha podido comprobar en distintas Comunidades Autónomas que, especialmente en el momento de interponer la denuncia en dependencias policiales, es frecuente que las mujeres no cuenten con asistencia letrada.

Indicador nº 10: ¿Ha sido retirada la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad y se ha sustituido por indicaciones claras para evitar cualquier trato discriminatorio a las mujeres inmigrantes indocumentadas cuando interponen denuncias por violencia de género?

No. De hecho, en el documento de *Balance de resultados de aplicación de la Ley Integral* se menciona esta Instrucción como el mecanismo gracias al cual se posibilita las inmigrantes indocumentadas acceder a los derechos establecidos en la Ley Integral, en concreto se dice: “*Dicha instrucción concilia las obligaciones que a los funcionarios policiales impone la legislación de extranjería, con el amparo y protección que a las mujeres víctimas de violencia de género ofrece la Ley Integral, priorizando, en todo caso, la protección que requieren estas mujeres*”.

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

A pesar de que la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados pidió en 2005 una evaluación de los posibles riesgos de la Instrucción, y de que el Ministro del Interior, el

Sr. Pérez Rubalcaba, indicó en junio de 2006 a Amnistía Internacional que esta evaluación se estaba llevando a cabo, por el momento no se conocen los resultados de dicha evaluación.

Indicador nº 11: ¿Reciben todos los y las profesionales de los juzgados de violencia sobre la mujer formación obligatoria y de calidad?

No. El *Plan Nacional* prevé entre sus medidas la de proveer formación especializada en violencia de género a “*todos los profesionales y operadores jurídicos*”. Existe un módulo denominado violencia doméstica y de género, de carácter obligatorio, dentro de la formación inicial para futuros jueces que proporciona la Escuela Judicial, pero para los y las profesionales de juzgados especializados no existe ninguna formación adicional obligatoria.¹⁵

Indicador nº 12: ¿Todos los juzgados que tramitan órdenes de protección reciben formación obligatoria sobre violencia de género?

No. Los juzgados que tramitan órdenes de protección y no son "especializados" no reciben ningún tipo de formación específica que les ayude a realizar esta labor con mayor conocimiento del fenómeno y de la situación de las víctimas. Pueden acudir a los cursos de formación interna (en el ámbito del CGPJ o de las asociaciones de Jueces) o a otros cursos externos para profesionales, pero siempre de manera voluntaria.

La media nacional de los índices de denegación/concesión de órdenes de protección se sigue situando en un 23%, siendo en algunas Comunidades Autónomas la tasa de denegación superior al 30%: Asturias (37%); País Vasco (35%); Cantabria (34%) o Madrid (33%), según cifras del Informe del Consejo General del Poder Judicial *Datos de los procedimientos penales y civiles registrados y órdenes de protección solicitadas en los juzgados de violencia sobre la mujer en el año 2006*.

Indicador nº 13: ¿Todos los Institutos de Medicina Legal cuentan con una Unidad de Valoración Forense con medios suficientes para realizar su trabajo?

Todavía no. Una de las 20 las Medidas Urgentes presentadas en diciembre de 2006 es la extensión de las Unidades Forenses de valoración integral a todas las provincias, es decir, crearlas en Teruel, Segovia, Soria, Palencia, Zamora, Cuenca y Guadalajara.

Indicador nº 14: ¿Disponen todos los juzgados especializados en violencia de género de condiciones adecuadas para facilitar la separación de víctimas y agresores y las condiciones de intimidad de las víctimas?

Parcialmente. Aunque en general los juzgados suelen disponer de medios para separar a víctimas y agresores, Amnistía Internacional ha podido constatar casos en varias Comunidades Autónomas en las que no se facilita información a las mujeres, especialmente si no van acompañadas de asistencia letrada, sobre la posibilidad de permanecer separadas, tanto en dependencias judiciales como en el momento del juicio oral, del agresor al que ha denunciado.

¹⁵ El último encuentro de "encargados" de juzgados "exclusivos" (no incluye a los compatibles) fue el III Seminario de los-as encargados-as de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer exclusivos : Barcelona, que tuvo lugar del 28 al 30 de junio de 2006, con un contenido exclusivamente jurídico. Amnistía Internacional recuerda que Naciones Unidas recomienda que esta formación sea multidisciplinar y con perspectiva de género.

Indicador nº 15: ¿Se ha realizado una evaluación del cumplimiento de los objetivos de los juzgados de violencia sobre la mujer en la que han participado víctimas, personal adscrito a estos juzgados y profesionales de la abogacía con experiencia en los mismos?

No. Hasta el momento la única revisión de la puesta en marcha de estos órganos judiciales es la que se presenta en el *Informe del Grupo de Expertos en Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial acerca de los problemas técnicos detectados en la aplicación de la Ley 1-2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género, y sugerencias de reforma legislativa que los abordan (2006)*¹⁶. Esta revisión se centra en los problemas de competencias con otros juzgados, o en el funcionamiento técnico de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. Sin embargo, no se ha realizado una evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos que motivaron la creación de los juzgados sobre violencia contra la mujer, con participación de víctimas, organizaciones de mujeres, abogado/as y personal de los juzgados. Especialmente importante sería conocer las opiniones de las víctimas a su paso por el proceso para detectar mecanismos de revictimización que puedan persistir tras la puesta en marcha de estos Juzgados especializados.

Indicador nº 16: ¿La estadística judicial sobre violencia de género prevé datos sobre la tasa de absoluciones y condenas según tipo de procedimiento, destacando lo relativo a los "juicios rápidos", así como datos sobre la tasa de condenas/absoluciones en los procedimientos por incumplimiento de medidas judiciales para la protección de las víctimas?

Parcialmente. La recogida y presentación de los datos de la estadística judicial ha mejorado en el último año, adaptándose a las nuevas competencias de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y aglutinando en el mismo informe los asuntos penales y civiles. Sin embargo, siguen faltando datos que permitan hacer una revisión de la modalidad procesal de "juicios rápidos" por la que se tramita el grueso de causas de violencia de género: no se ha modificado la estadística judicial, con lo que sigue sin poder compararse la tasa de condenas (con y sin conformidad) y absoluciones por el procedimiento de juicios rápidos, con las tasas de absoluciones/condenas por los demás procedimientos.

También se echa en falta mayor precisión acerca del cumplimiento de medidas judiciales impuestas a los agresores, puesto que únicamente se recoge el número de incumplimientos, pero se omite un dato esencial: el número de denuncias de incumplimientos y el resultado de estas denuncias: cuántas quedan archivadas, cuántas terminan en condena para el agresor y cuántas terminan en absolución.

Indicador nº 17: ¿La legislación estatal prevé cauces ágiles y efectivos para garantizar que las mujeres víctimas de violencia de género obtienen una reparación justa y adecuada, incluida la indemnización adecuada y la completa rehabilitación. La reparación es garantizada especialmente en los casos en los que el Estado ha actuado sin la debida diligencia?

No. No se ha promovido ninguna medida legislativa para asegurar una reparación justa y adecuada a todas las víctimas de violencia de género en el ámbito familiar, especialmente cuando el Estado no ha actuado con la debida diligencia.

¹⁶ Disponible en <http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpj/cgpj/principal.htm>

Indicador nº 18: ¿Las asociaciones y colectivos de víctimas de violencia de género son consideradas interlocutoras y participan en los procesos de verificación de la idoneidad de la respuesta institucional a esta violencia?

Parcialmente. El Observatorio Estatal de Violencia de Género incluye en su composición la participación de organizaciones de mujeres.

Por otro lado, el *Plan Nacional* encomienda al mencionado Observatorio el “Análisis de la eficacia de las medidas puestas en marcha contra la violencia de género y, en su caso, los obstáculos existentes, desde la perspectiva de las mujeres con mayor riesgo de sufrir violencia de género o con mayores dificultades para acceder a los servicios (mujeres con discapacidad, inmigrantes, mujer rural, población gitana, mujeres mayores)”.

* * * * *