

## **¿Son realidad los derechos de las mujeres ante la violencia de género? *Evaluar el impacto de la Ley Integral contra la violencia de género a cuatro años de su aprobación***

**María Naredo Molero**

**Febrero 2009**

La violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja o expareja constituye una de las violaciones de derechos humanos más habituales, soterradas e impunes de cuantas se comenten en la sociedad española. Entre 1999 y 2009, al menos 630 mujeres han sido asesinadas en España por sus parejas o ex-parejas masculinas, y se estima que anualmente más de 600.000 mujeres “conviven” con la violencia de género. De éstas, sólo un 21% denuncia los abusos. En 2005 entró en vigor la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (en adelante, *Ley Integral*), con la finalidad de emprender una respuesta interdisciplinar y coordinada ante este tipo de abusos<sup>1</sup>. Esta ley supuso un hito fundamental en la asunción de obligaciones institucionales frente a la violencia de género en las relaciones íntimas y en el reconocimiento de un amplio catálogo de derechos en materia de atención, protección y justicia. Cuatro años después de su aprobación cabe preguntarse sobre su impacto en las vidas de las mujeres sobrevivientes a la violencia.

### ***Ley Integral, del papel a la realidad***

Conforme al derecho internacional, la obligación estatal de proteger y promover los derechos humanos no termina en la fase legislativa, sino que abarca, además, la importante obligación de “hacer los derechos realidad” a través de políticas públicas y acciones de seguimiento y evaluación. Respecto a la obligación de evaluar el impacto de la norma, la propia *Ley Integral* comprometió al Gobierno español a ello. Sin embargo, en la evaluación oficial ha faltado un elemento clave: la participación de las mujeres a las que se dirigen buena parte de las acciones. En estos años no se han previsto cauces amplios y efectivos para la participación de las mujeres sobrevivientes (y de las organizaciones de mujeres de base) en el seguimiento del desarrollo de la ley.

### ***La importancia de las cifras***

La reducción sustancial de los abusos de género requiere tiempo y medios adecuados. Por ello, no conviene valorar la eficacia de la *Ley Integral* a partir de las cifras sobre la violencia de género, en especial del número de mujeres asesinadas. No obstante, existen datos que pueden señalar importantes carencias. Por ejemplo, que en 2008 el riesgo de las mujeres extranjeras ante el homicidio de género fuera casi nueve veces superior al de las mujeres españolas; o que entre enero de 2007 y finales de 2008 fueran asesinadas 23 mujeres a pesar de contar con una orden de protección en vigor, son datos elocuentes. El mensaje de desprotección que dejan estas muertes debería ser

---

<sup>1</sup> Es importante destacar que la Ley Integral abarcó únicamente la violencia masculina en el ámbito de la pareja/expareja. Manifestaciones cotidianas de la violencia contra las mujeres y niñas, como los abusos sexuales en el ámbito familiar, el acoso sexual en el trabajo o la trata de mujeres con fines de explotación sexual o laboral, quedaron fuera del manto protector de la ley.

leído detenidamente por las personas responsables del desarrollo de las políticas contra la violencia de género, pues revela la distancia existente entre la realidad y la norma.

Si bien no se puede pedir al desarrollo de la *Ley Integral* que en cuatro años reduzca sustancialmente la violencia de género, sí se puede esperar de él un avance sustancial en la investigación del fenómeno y en la publicación de datos. En 2007 el Observatorio Estatal sobre Violencia contra la Mujer elaboró una batería de indicadores para avanzar en el campo de la investigación. Sin embargo, en estos cuatro años no se ha producido ninguna investigación, nueva y metodológicamente mejorada, sobre la magnitud y la prevalencia de la violencia contra las mujeres en España. Incluso respecto a un campo relativamente acotado como el de los homicidios a manos de la pareja o expareja, aún hoy se sigue sin contar con cifras fiables. Entre 2005 y 2007 no existió coincidencia, en ninguno de los tres años, entre las cifras del Observatorio de la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial y las del Instituto de la Mujer<sup>2</sup>.

### **¿Datos fiables en 2008?**

En enero de 2009 el Gobierno español reconoció en sus estadísticas, que en 2008 70 mujeres fueron víctimas de homicidio de género, una menos que el año anterior. Y presentó 7 casos más como “en fase de investigación”. Organizaciones de mujeres que cada año realizan su propia estadística<sup>3</sup>, han documentado entre 72 y 77 casos de homicidio de género en 2008, al igual que fuentes periodísticas. Un rápido repaso a los 7 casos que el Gobierno no ha incluido en su estadística, permite concluir que en la mayor parte de ellos existen indicios suficientes para considerarlos homicidios de género. Ejemplos de estos indicios serían el ingreso en prisión sin fianza del presunto agresor, o su suicidio; así como las denuncias previas de agresiones presentadas por la víctima. De ser incluidos estos 7 casos en la estadística anual, 2008 habría sido el año con mayor número de homicidios de género de la última década.

### **¿Un enfoque de derechos humanos?**

En estos años se han adoptado buena parte de las medidas previstas en la *Ley Integral* y se ha creado los órganos previstos en la misma, como la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia de Género, el Observatorio Estatal de Violencia de Género, los juzgados sobre Violencia contra la Mujer y la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer. Pero lo que va a centrar estas páginas es fundamentalmente el análisis sobre si el enfoque que ha orientado estos años de desarrollo legal es un enfoque de derechos humanos. Esta cuestión puede evaluarse desde las fases más incipientes del desarrollo legislativo. Un enfoque de derechos humanos es el que atribuye a las mujeres una posición de titulares de derechos y a las instancias públicas la obligación garantizar dichos derechos. A la vez, sabemos que es un enfoque caracterizado por la urgencia, la prioridad, la equidad territorial y la ausencia de cualquier tipo de discriminación en el acceso efectivo a los derechos.

En el desarrollo de la *Ley Integral* existen elementos que hacen dudar de que este haya sido el enfoque orientador. Salvo honrosas excepciones, las políticas públicas de desarrollo de la ley han colocado a las mujeres sobrevivientes en la posición

<sup>2</sup> Amnistía Internacional (2008): *Obstinada realidad, derechos pendientes. Tres años de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, p.14

<sup>3</sup> [www.redfeminista.org](http://www.redfeminista.org). Visita: 10 de enero de 2009.

**beneficiarias de prestaciones** sociales, generalmente escasas, sólo concedidas previa “acreditación” y condicionadas al cumplimiento de estrechos requisitos. El ejemplo paradigmático de esta tendencia es condicionar el acceso de las mujeres a importantes recursos de asistencia y apoyo, no sólo a la presentación de una denuncia como sucedía con anterioridad, sino a la obtención de una “orden de protección judicial”. Si tenemos en cuenta que de todas las víctimas estimadas sólo el 4,6% obtiene el citado requisito, podremos concluir que esta condición impide el acceso a determinados servicios clave a más del 95% de las víctimas de violencia de género, que o no denuncian o no obtienen una orden de protección<sup>4</sup>.

La efectividad de la protección de los derechos humanos no puede depender del lugar de residencia. Actualmente, la respuesta frente a la violencia de género en ámbitos institucionales como la atención sanitaria, la asistencia social integral y la asistencia letrada es desigual en función del territorio. La falta de un acuerdo interinstitucional (administración central, autonómica y local) de estándares mínimos y de una financiación suficiente, estable y bien gestionada, son los principales factores que han incidido en este incumplimiento. La drástica reducción de la financiación estatal dirigida al **equilibrio territorial** en los últimos años da muestras de la escasa voluntad política de acometer este importante reto. La Administración central ha pasado de destinar a esta cuestión 12 millones de euros en 2006 a 6,5 millones de euros en 2007 y 2008, y a 5 millones en 2009.

Respecto al principio de “**no discriminación**”, con anterioridad a la entrada en vigor de la *Ley Integral* existían normas y prácticas que discriminaban a sectores de mujeres en el acceso a recursos básicos de atención y protección; el ejemplo más destacado eran las mujeres inmigrantes en situación irregular. El desarrollo de la *Ley Integral* no ha venido a eliminar todas estas trabas: actualmente estas mujeres no tienen acceso a ninguna de las ayudas económicas previstas legalmente para víctimas de violencia de género y su paso por la comisaría puede acarrearles sanciones relacionadas con la Ley de Extranjería. En julio de 2005 el Secretario de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior dictó la Instrucción 14/2005<sup>5</sup>, actualmente en vigor, que obliga a todas las fuerzas de seguridad del Estado salvo a la policía vasca. Esta norma ordena a los agentes policiales a averiguar si una mujer extranjera que acude a denunciar la violencia de género es irregular y, en ese caso, a seguir un procedimiento que puede derivar en un expediente sancionador, e incluso en una orden de expulsión. A pesar de que existe constancia de que esta norma en general no se está aplicando, el mero hecho de que siga en vigor y que sea de obligado cumplimiento entraña un obstáculo de gran envergadura para el acceso de estas mujeres a la denuncia, puerta principal de entrada a la justicia. También implica un incumplimiento por parte del Gobierno español del deber de proteger de la manera más efectiva posible los derechos humanos de las mujeres. Este deber es prioritario respecto a la obligación de controlar la migración irregular.

---

<sup>4</sup> Existen algunas comunidades autónomas con legislación propia (la Ley Gallega contra la Violencia de Género, por ejemplo) que han flexibilizado los requisitos para certificar la violencia de género, incorporando los informes de los sectores institucionales a los que acuden la mayor parte de las mujeres víctimas, como el sector sanitario y el de los servicios sociales. Esta buena práctica debería extenderse al conjunto del Estado, y en lugar de pretender que las mujeres se adecuen a los recursos previstos, adecuar los recursos y la respuesta institucional a las circunstancias y requerimientos de las mujeres.

<sup>5</sup> Sobre “*Actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular*” de 29 de julio de 2005.

Si la **prioridad** en la acción y en la financiación caracteriza al enfoque de derechos humanos, en el desarrollo de la *Ley Integral* existen ejemplos de escasa priorización financiera y de dilación en la puesta en marcha de medidas. Resulta esclarecedor comparar la inversión pública destinada a las campañas de sensibilización social contra la violencia de género con la destinada a otras campañas públicas de sensibilización o información. Mientras las campañas de la Dirección General de Tráfico contaron en 2006 con un presupuesto de más de 20 millones de € y las del Ministerio de Defensa dirigidas al reclutamiento para el Ejército de más de 10 millones de €, las campañas contra la violencia de género contaron en ese año con una inversión de entre 2 y 3 millones de €<sup>6</sup>, por debajo de las dedicadas a “Pezqueñines, etiquetado azul” o la información sobre “La Copa América de Vela”<sup>7</sup>.

Un ejemplo de la dilación en la puesta en marcha de las acciones lo encontramos en el ámbito sanitario, precisamente el sector al que acuden la mayoría de las mujeres sobrevivientes. Los ambiciosos compromisos legales y políticos en este ámbito han contrastado con la lentitud y la escasa financiación para su puesta en práctica. En 2007 el Gobierno español lanzó el Protocolo Común de Actuación Sanitaria, pero sigue pendiente evaluar las necesidades profesionales para su correcta aplicación y elaborar una estrategia para su efectiva utilización. El importante objetivo de proporcionar formación a “todos”(y todas) los/as profesionales del ámbito sanitario, no sólo no se ha logrado sino que sigue pendiente la aprobación de un plan de formación con acciones, calendario y presupuesto, que garantice la capacitación del personal sanitario de todo el Estado.

Mientras no se asuma que la responsabilidad institucional frente a la violencia de género se funda en el derecho que corresponde a toda víctima de un abuso contra los derechos humanos de contar con recursos adecuados a sus necesidades y plenamente accesibles, no podremos afirmar que el desarrollo de la *Ley Integral* está orientado por un enfoque de derechos humanos. La discriminación, la inequidad territorial, la falta de prioridad y las dilaciones en el desarrollo de las políticas no son compatibles un este tipo de enfoque.

### **Derechos pendientes y medidas por evaluar**

Sin pretender hacer un recorrido exhaustivo, y desde el reconocimiento de que buena parte de las medidas previstas en la *Ley Integral* han sido o están siendo puestas en marcha (lo cuestionable, más bien, es su enfoque), se quiere llamar la atención sobre algunos derechos que siguen continúan sin desarrollo efectivo. Algunos ejemplos son:

a) La atención a mujeres con circunstancias de riesgo ante la violencia de género (mujeres con drogodependencias, alcoholismo o enfermedades mentales). Estas mujeres en general no son admitidas en los recursos de acogida especializados, y tampoco se les proporciona otra alternativa adecuada a sus necesidades;

b) El derecho a recibir asistencia letrada inmediata. Aún hoy la gran mayoría de las víctimas no recibe asistencia letrada en el momento de presentar la denuncia y de solicitar medidas de protección, sino ya en el juzgado. Este tardío encuentro de las víctimas con su abogado/a puede perjudicar la correcta defensa de sus derechos;

---

<sup>6</sup> El coste de la campaña de 2008, “Ante el maltratador, tolerancia cero”, fue de 4 millones de euros.

<sup>7</sup> Informe de Publicidad y Comunicación Institucional, Comisión de publicidad y comunicación institucional. Gobierno de España, 2006, V. Ranking de campañas, p.8.

c) La protección efectiva de las víctimas con “orden de protección” sigue siendo un reto pendiente. Unas de las claves de esta desprotección es la insuficiente dotación de efectivos policiales encargados de esta misión. Partiendo de las órdenes de protección dictadas anualmente (sólo en 2007, 35.000) y del escaso incremento de agentes policiales en los últimos años, la proporción estimada actualmente es de 70 mujeres con orden de protección por cada agente.

Pero quizá la medida más novedosa de la *Ley Integral* fue la creación de los juzgados especializados en violencia de género<sup>8</sup>. A pesar del indudable avance que supuso su implantación, actualmente las mujeres siguen encontrando importantes obstáculos en su acceso a la justicia. La excesiva carga de trabajo de la mayor parte de estos juzgados está teniendo un impacto negativo en los derechos de las víctimas. Así, la falta de investigación diligente puede ser la causa del abultado número de denuncias archivadas y de que más del 80% de los pleitos se tramiten como lesiones “puntuales”, en abierta contradicción con el elemento característico de la violencia de género: la habitualidad. También resulta preocupante que tras cuatro años de desarrollo de la ley la formación de todas y todos los jueces con competencias en esta materia siga sin ser obligatoria. Para garantizar que este tipo de juzgados sirven a la finalidad prevista en la *Ley Integral*, su funcionamiento debería evaluarse en profundidad con la participación de todos y todas las profesionales intervinientes, de las propias mujeres sobrevivientes, así como de organizaciones de mujeres con amplia experiencia.

### **Reenfocar el desarrollo de la ley**

Cuando este artículo se publique estará en marcha un debate parlamentario sobre la “eficacia” de la *Ley Integral* y sobre si merece ser reformada. A mi juicio, con independencia de que la ley pueda mejorarse, aún es preciso terminar de desarrollarla. Asumir las claves de un enfoque de derechos humanos para el desarrollo de la norma actual y eliminar los obstáculos que merman su impacto en la realidad de las mujeres, sería mucho más transformador y efectivo que desviar la atención hacia una reforma de la *Ley Integral*, cuyos principales frutos están aún por recoger.

---

<sup>8</sup> Para profundizar sobre las carencias y retos de esta medida ver los informes de Amnistía Internacional – Sección española “Más derechos, los mismos obstáculos”; y “Obstinada realidad, derechos pendientes” en <http://www.es.amnesty.org/campanas/no-mas-violencia-contra-las-mujeres/saber-mas/informes-por-pais/espana/>