



Financiado por el Programa de Justicia de la Unión Europea.

Asociația  
PRO REFUGIU.org

CSD  
CENTER FOR  
THE STUDY OF  
DEMOCRACY

Асоциация  
"България  
61 58 10"  
ДЕ МЕСИРА

CENTRE FOR  
EUROPEAN  
CONSTITUTIONAL  
LAW  
THEMISTOKLES AND DIMITER YATKOS FOUNDATION

CILD

Italian Coalition  
for Civil Liberties and Rights

trabe



## VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

RESULTADOS CLAVE Y ESTRATEGIAS  
PARA ABORDAR LA NO DENUNCIA Y  
CUMPLIR LA ORDEN DE PROTECCIÓN

Marzo de 2019

## AUTORAS

- **Alina Mosneagu**, jueza del Tribunal de Apelaciones de Bucarest (Rumanía).
- **Silvia Berbec**, abogada, presidenta de la Asociación Pro Refugiu (Rumanía).
- **Gabriela Ionescu**, psicóloga, Asociación Pro Refugiu (Rumanía).
- **Miriana Ilcheva**, analista senior del Programa de Derecho del Centro para el Estudio de la Democracia (Bulgaria).
- **Nevena Cheipek**, abogada, Asociación Demetra (Bulgaria).
- **Diyana Videva**, experta en violencias contra las mujeres, Asociación Demetra (Bulgaria).
- **Dr. Maria Mousmouti**, directora ejecutiva del Centro de Derecho Constitucional Europeo (Grecia).
- **Vasilliki Karzi**, abogada, Centro de Derecho Constitucional Europeo (Grecia).
- **Annie Camarioti**, coordinadora de proyectos internacionales, Derecho Constitucional Europeo (Grecia).
- **Flaminia Delle Cese**, responsable de la oficina jurídica y policial, Coalición Italiana por las Libertades y Derechos Civiles (Italia).
- **Marta Martínez Sierra**, abogada experta en violencias contra las mujeres, Asociación Trabe Iniciativas para la Economía Social y Solidaria (España).
- **Nerea García Llorente**, abogada experta en violencias contra las mujeres, Asociación Trabe Iniciativas para la Economía Social y Solidaria (España).
- **Ana García Barbeito**, trabajadora social experta en violencias contra las mujeres, Asociación Trabe Iniciativas para la Economía Social y Solidaria (España).
- **Sara Saavedra Garlito**, abogada y coordinadora de Proyectos Europeos, Asociación Trabe Iniciativas para la Economía Social y Solidaria (España).
- **Alida Fombona Álvarez**, psicóloga experta en violencias contra las mujeres, Asociación Trabe Iniciativas para la Economía Social y Solidaria y miembro del Grupo de Expertos/as en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO) (España).

Esta publicación ha sido producida con el apoyo financiero del Programa de Justicia de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Comisión Europea.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1: Marco legislativo nacional sobre las protección de los derechos de la mujeres víctimas de violencia</b> .....	<b>2</b>
Sección 1: Rumanía .....	2
Sección 2: Bulgaria .....	6
Sección 3: Grecia .....	8
Sección 4: Italia .....	11
Sección 5: España.....	15
<b>CAPÍTULO 2: Estrategias para abordar la falta de denuncia de los casos de violencia contra las mujeres</b> .....	<b>18</b>
Sección 1: Estrategias legales.....	18
Sección 2: Estrategias Sociales.....	22
Sección 3: Estrategias educativas .....	27
<b>CAPÍTULO 3: Orden de protección para mujeres víctimas de violencia de género</b> .....	<b>33</b>
Sección: 1 Rumanía .....	33
Sección 2: Bulgaria .....	36
Sección 3: Grecia .....	38
Sección: 4 Italia .....	39
Sección 5: España.....	41
<b>CAPÍTULO 4: Mejorar la eficacia de la orden de protección</b> .....	<b>43</b>
Sección 1: Refuerzo del marco legal nacional.....	43
Sección 2: Acceso a la asistencia jurídica para las víctimas que soliciten una Orden de Protección.....	47
Sección 3: Estrategias de seguimiento de la eficiencia de la orden de protección .....	50
<b>ANEXO: ORGANISMOS Y ENTIDADES NACIONALES CONSULTADAS</b> .....	<b>55</b>

Abril del 2019

Coordinación técnica de la obra: Silvia Berbec (Asociación Pro Refugiu, Rumanía).

Coordinación del Proyecto en España: Sara Saavedra Garlito (Asociación Trabe).

Traducción al español: Proyecto PerMondo para la traducción gratuita de páginas web y documentos para ONG y asociaciones sin ánimo de lucro.

Proyecto de traducción dirigido por Mondo Agit.

Traductora: Alicia Pérez Alarza. Revisor: Pablo Pérez López

© Proyecto Justice for Women, 2019. Todos los derechos reservados.

Asociación Pro Refugiu (Rumanía); Asociación el Centro para el Estudio de la Democracia (Bulgaria); Asociación Demetra (Bulgaria); el Centro de Derecho Constitucional Europeo (Grecia), la Coalición Italiana por las Libertades y los Derechos Civiles (Italia) y Asociación Trabe, Iniciativas para la Economía Social y Solidaria (España).

# INTRODUCCIÓN

La violencia contra las mujeres<sup>1</sup> es una lacra global. Es un atentado contra los derechos humanos de las mujeres que no conoce fronteras sociales ni económicas y afecta a mujeres de todos los niveles socioeconómicos y culturales, el cual debe ser abordado en todo el mundo.

Es un tipo de violencia que está arraigada en la desigualdad entre hombres y mujeres en la sociedad, generando en las mujeres daños físicos, psicológicos, sociales y económicos a corto plazo y largo plazo. No solo afecta a las mujeres y niñas que son víctimas directas, sino que también afecta a la sociedad y a los países en general.

La violencia contra las mujeres incluye la violencia cometida por individuos o grupos, cómo puede ser: la violación, la violencia doméstica<sup>2</sup>, el acoso sexual, la violencia ocasionada por mafias, los asesinatos de honor, la mutilación genital femenina, etcétera. Este atentado contra los derechos humanos también puede ser perpetrado y/o permitido por los estados, como por ejemplo las violaciones en contextos de conflicto armado, la esterilización forzada, el aborto forzado, la lapidación, la flagelación, etcétera.

Es difícil estimar el alcance total de la violencia contra las mujeres, entre otros motivos, porque muchos casos no son denunciados y estigmatiza a las mujeres que la sufren. Es inaceptable que miles de mujeres sigan sufriendo en silencio estos delitos que destruyen sus vidas.

La colaboración entre las instituciones y organismos implicados en la lucha contra la violencia contra las mujeres, a nivel nacional e internacional, debe fortalecerse poniendo en práctica estrategias concretas para proteger a las mujeres y castigar duramente a los agresores, de forma que no exista impunidad.

El propósito de esta publicación es, por un lado, analizar y denunciar la situación de violencia contra las mujeres en varios países de la Unión Europea y, por otro, poner de relieve las dificultades comunes para garantizar una mejor protección de sus derechos. La publicación incluye una serie de recomendaciones y estrategias sobre cómo mejorar el marco legislativo actual, además de algunas reflexiones sobre determinadas cuestiones sociales y educativas que desempeñan un importante papel en la lucha contra la violencia.

Esta publicación forma parte del proyecto *JUSTICE FOR WOMEN - Hacia una protección más efectiva de los derechos y el acceso a procedimientos judiciales para las víctimas de delitos*, y cuenta con el apoyo financiero del Programa de Justicia de la Unión Europea. El proyecto es coordinado por la Asociación Pro Refugiu (Rumanía) y tiene como socios colaboradores a las siguientes entidades: el Centro para el Estudio de la Democracia de Bulgaria, la Asociación Demetra (Bulgaria), el Centro de Derecho Constitucional Europeo (Grecia), la Coalición Italiana por las Libertades y los Derechos Civiles (Italia) y la Asociación Trabe, Iniciativas para la Economía Social y Solidaria (España).

---

<sup>1</sup> En esta publicación, el término mujeres se usa generalmente tanto para mujeres adultas como para niñas.

<sup>2</sup> Este término es fruto de la traducción literal al castellano de una parte de esta guía elaborada por mujeres profesionales que no residen en España y, por lo tanto, en sus legislaciones usan esta terminología. Aunque somos conscientes de que este no es el término recomendado por la legislación española, que sería el de 'violencia de género', y por ser fieles a la traducción, se mantendrá este término a lo largo de toda la guía.

## CAPÍTULO 1

# MARCO LEGISLATIVO NACIONAL SOBRE LAS PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA

*En las siguientes secciones aparece el término violencia doméstica, pues corresponde a la traducción y a la legislación de cada uno de los países, aunque somos conscientes de que este no es el término recomendado por la legislación española, que sería violencia de género para referirnos a este tipo de delitos, pero por ser fieles a la traducción, se va a mantener a lo largo de la guía.*

### Sección 1: Rumanía

El campo legislativo en Rumanía en esta materia es muy amplio, contando con diferentes regulaciones que se refieren a las diferentes formas de violencia contra las mujeres: violencia doméstica, violencia sexual, trata de personas, etcétera. Así, además de las regulaciones contenidas en el Código Penal<sup>3</sup> y el Código procesal Penal<sup>4</sup>, es relevante la adopción en 2003 de la Ley n.º.217 sobre prevención y lucha contra la violencia doméstica, que se ha modificado y se ha vuelto a publicar sucesivamente. La última modificación se realizó recientemente por la Ley n.º.174/2018, que introdujo en la legislación nacional<sup>5</sup> la orden de protección provisional.

Esta última ley define las formas de violencia doméstica, que incluyen no sólo la violencia física y verbal, sino también la violencia psicológica, sexual, económica, social y moral, en coherencia con las definiciones de la normativa internacional (el Convenio de Estambul, ratificado por Rumania en 2016, y la Directiva 2012/29 / UE del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, de 25 de octubre de 2012, que establece normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y sustituye a la Decisión marco 2001/220/ JAI del Consejo Europeo). Al mismo tiempo, deben mencionarse tanto la Ley n.º.211, de 27 de mayo de 2004, sobre medidas para garantizar la protección de las mujeres supervivientes a delitos de género, como la Ley n.º.678/2001 sobre prevención y lucha contra la trata de personas, que regula derechos de las mujeres, algunos de los cuales son aplicables únicamente al ámbito de la trata de seres humanos.

Analizando la legislación actual, se pone de manifiesto que a las mujeres víctimas de delitos violentos se les reconocen, tal como se estipula en las regulaciones internacionales, una amplia gama de derechos en los procedimientos judiciales. Sin embargo, a la hora de la aplicación

---

<sup>3</sup> Aprobado por Ley 286/2009 Publicado en el Boletín Oficial 510 de 24 de julio de 2009 y entró en vigor el 01 de febrero de 2014.

<sup>4</sup> Aprobado por la Ley 135/2010 Publicada en el Boletín Oficial n.º 486 el 15 de julio de 2010 y entró en vigor el 01 de febrero de 2014.

<sup>5</sup> La Ley n.º 217/2003 se volvió a publicar en el Boletín Oficial n.º 205 el 24 de marzo de 2014, modificada por la Ley n.º 174/2018 publicada en el Boletín Oficial n.º 618 de 18 de julio de 2018, ambas disponibles en la página web: [www.just.ro](http://www.just.ro).

y el cumplimiento de las normativas que rigen estos derechos se detectan muchos obstáculos, como se muestra a continuación.

En lo que respecta al **derecho a la información** (estipulado en el derecho interno), se establece una serie de obligaciones para el órgano judicial al que acude la mujer por primera vez. Es obligatorio que se le informe sobre sus derechos (en relación con los servicios y las organizaciones que proporcionan asesoramiento psicológico o cualquier otra forma de asistencia, del organismo de investigación criminal al que pueden presentar una denuncia, del derecho a la asistencia jurídica gratuita, de los derechos procesales de la parte perjudicada y la parte civil, de los medios para obtener formas de protección, e, incluso como testigo, de las condiciones y el procedimiento para otorgar una compensación financiera por parte del estado, del derecho a ser informada si el acusado es liberado de alguna manera, y del derecho a solicitar una compensación financiera del agresor, entre otros). En la práctica, la información se comunica en un idioma comprensible para la mujer, quedando registrada esta comunicación por el órgano judicial. Sin embargo, la información no siempre se expone de manera comprensible o adaptada a los diferentes niveles de educación y códigos de la mujer denunciante, con la consecuencia de que en muchas ocasiones no accede a comprender sus derechos.

Con respecto al **derecho a asistencia legal y representación**, solo las víctimas de trata de seres humanos tienen derecho a asistencia jurídica gratuita, de manera no discrecional (de conformidad con los artículos 43 y 44 de la Ley n.º 678/2001) para poder ejercer sus derechos en los procedimientos penales previstos por la ley, en todas las fases del proceso penal, y para defender sus reclamaciones y demandas civiles contra quienes hayan cometido los delitos. Por otro lado, la Ley n.º 211/2004 regula la asistencia jurídica gratuita de las víctimas de ciertos delitos (incluidos los delitos de violencia doméstica), pero es diferente de la obligatoria (que es ordenada por el tribunal en el caso de las víctimas de trata de seres humanos y de víctimas menores de edad (artículo 93, párrafo 4, del Código de Procedimiento Penal) y se concede en condiciones restrictivas, de conformidad con el capítulo IV de la Ley n.º 211/2004. Se reconoce asistencia jurídica gratuita a cada víctima durante todo el proceso judicial, hasta una cantidad equivalente a dos salarios mínimos interprofesionales nacionales brutos, establecidos para el año en que la mujer ha solicitado asistencia jurídica gratuita (por lo tanto, cantidades modestas) con la limitación de un tope de fondos. Estas cantidades proceden de los presupuestos estatales, es decir, del Ministerio de Justicia. Estas disposiciones también se aplicarán cuando se otorgue el monto necesario para ejecutar la sentencia a través de la cual la víctima puede recibir una indemnización civil.

Por otro lado, no hay ninguna disposición legal que requiera, por ejemplo, que el/la abogado/a de oficio que cubrió la asistencia jurídica de la víctima durante la fase de enjuiciamiento penal continúe asistiendo en el resto del procedimiento(s) judicial(es). Este aspecto es relevante ya que las supervivientes necesitan estabilidad y perciben el cambio de abogado/a de una manera angustiante. Otros problemas que surgen en la práctica están relacionados con la calidad del desempeño de los asesores jurídicos designados oficialmente, ya que en este tipo de procedimientos judiciales se designan principalmente abogados/as jóvenes, pasantes o abogados/as senior, que no siempre tienen formación especializada en violencia contra las mujeres o experiencia en el acompañamiento a víctimas. Además, se permite reemplazar la dirección letrada designada por otra, siempre que se encuentre colegiado en el Colegio de Abogados para esta función. La mujer denunciante, teóricamente, tiene derecho a

solicitar el cambio del abogado/a designado, pero en la práctica esto rara vez sucede. Por otro lado, es un deber del tribunal garantizar la imparcialidad de los procedimientos y determinar si existe una defensa jurídica efectiva, a fin de asegurar que se cumplen las garantías de tutela judicial efectiva y juicio justo no solo para el acusado, sino también para la superviviente. Al mismo tiempo, el tribunal debe garantizar que el mismo abogado/a no asiste a distintas partes con intereses en conflicto (artículo 88, párrafo 4, del Código de Procedimiento Penal).

En relación con el **derecho a no cooperar con los organismos encargados de hacer cumplir la ley**, nos encontramos que este derecho sí está reconocido para las víctimas de trata de seres humanos; si la mujer no desea cooperar con las autoridades judiciales, no se beneficia de la asistencia estatal (pero puede beneficiarse de la asistencia y los servicios de protección proporcionados por organizaciones no gubernamentales). En la práctica, la negativa a asistir a las audiencias o hacer declaraciones en tribunales también puede ser consecuencia de no respetar en toda su amplitud el período de reflexión al que tiene derecho la persona. Por lo general, los órganos judiciales se centran más en obtener pruebas y evidencias y menos en respetar el derecho a la reflexión de la superviviente de 90 días (previsto en el artículo 39 2 de la Ley n.º 678/2001).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley n.º 217/2003, la víctima de violencia puede renunciar a la solicitud de la orden de protección en los casos en que la misma fue presentada por un fiscal u otras instituciones legales; y en el caso de que la persona protegida por la orden de protección quebrante las disposiciones de la misma, estará obligada a cubrir los gastos incurridos en la emisión y ejecución de la orden, lo que puede tener un efecto disuasorio entre las víctimas. Además, una de las medidas de protección reguladas por la ley que consiste en obligar al agresor a mantener una distancia mínima de la víctima y, si procede, de los miembros de la familia. Esta medida se puede poner en práctica sólo si las personas protegidas expresan su consentimiento a través de una notificación electrónica, es decir, de un sistema de vigilancia que permite verificar si el agresor respeta sus obligaciones.

Respecto al **derecho a la protección de la privacidad y la seguridad**, se observa que el mayor temor de las víctimas de violación, trata de seres humanos y violencia doméstica está relacionado con la privacidad en los procedimientos penales (especialmente estos temores se relacionan con el deseo de no informar a la familia sobre lo sucedido y la petición de evitar la divulgación de la identidad o los hechos sucedidos al público en general a través de la publicidad de la audiencia judicial o los medios de comunicación).

La legislación nacional incluye disposiciones relacionadas con la privacidad de los hechos en los casos relacionados con el delito de trata de menores. También, en el caso de otros delitos, a petición de la víctima o de oficio, la audiencia puede ser declarada como privada si se considera que una audiencia pública puede afectar los intereses del estado, la moral, la dignidad o la vida íntima de la persona, los intereses de los menores o de la justicia (artículo 322 del Código de Procedimiento Penal). Asimismo, se contemplan medidas para preservar el anonimato de los datos personales de las víctimas, incluidos en las citaciones judiciales o sentencias cuando la información se publica en el portal de internet de los tribunales ([www.just.ro](http://www.just.ro)) para que no puedan ser identificadas como víctimas de trata de seres humanos o de violación. Desgraciadamente estas medidas no son aplicables a las víctimas de otras formas de violencia (por ejemplo, de violencia doméstica).



Con respecto al **derecho a la protección de la integridad física**, la asistencia médica para las víctimas de violación, trata de seres humanos y otras formas de violencia (especialmente de violencia en la pareja) está garantizada de acuerdo con la normativa que regula el sistema sanitario de la seguridad social. Existe un documento de consentimiento, que ha de entregar el paciente mayor de 18 años. Así se respeta la voluntad del paciente y el derecho a rechazar o detener el procedimiento médico, con la excepción de los casos mencionados por la ley, en los que los profesionales sanitarios han de actuar de oficio. La víctima puede someterse a un examen forense durante el juicio para determinar los indicios y las consecuencias de un delito. Sin embargo, es muy importante informar a la víctima sobre el riesgo que supone hacer públicos dichos datos médicos, ya que el agresor podría tener acceso a ellos.

Según **los datos estadísticos** comunicados por el Consejo Superior de Magistrados sobre delitos violentos durante el período 2016-2018, se observa que el número de casos resueltos en primera instancia en relación con delitos relacionados con violencia doméstica (Artículo 199 del Código Penal) creció de 195 casos en 2016 a 296 en 2017, y en los primeros 9 meses de 2018 ya había 259 casos. De todos estos casos, el número de ellos en que las mujeres son víctimas está aumentando, pasando de un sexto del total en 2016 a un tercio en 2018.

En cuanto al número de casos de trata de seres humanos (Artículo 210 del Código Penal) a nivel del Consejo Superior de Magistrados, no se registraron este tipo de delitos en el período 2016-2018, por lo que las estadísticas no corresponden a la realidad, ya que este tipo de casos son un número significativo dentro de los delitos contra las mujeres. Por lo tanto, la forma de recopilar información sobre estos casos es defectuosa y es necesario volver a evaluar la forma de centralizar los datos sobre trata de seres humanos. También se señala que no hay datos diferenciados sobre casos relacionados con el tráfico de menores.

En los casos judicializados de violencia sexual, el número de estos expedientes ha disminuido de 451 en 2016 a 387 en 2017 y a 317 en los primeros 9 meses de 2018. Del número total, la mayoría son casos en los que el delito en cuestión es violación, los delitos de agresión sexual son alrededor de 30 casos por año entre 2016-2018.

Por otro lado, según las estadísticas, se recoge sólo un delito de acoso sexual entre 2016-2018 (en el año 2017), lo que nuevamente no se corresponde a la realidad. Una de las explicaciones de esta falta de correspondencia con la realidad, es la reticencia de las víctimas a denunciar tales hechos, debido especialmente a la falta de información sobre las formas de acoso sexual, lo que dificulta su identificación en la vida cotidiana.

Del análisis de las estadísticas y de las disposiciones legales sobre violencia doméstica, podemos concluir que no existen medidas suficientes para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres, ni, por lo tanto, para responder a las necesidades de seguridad de las mismas. A menudo, las mujeres se enfrentan a la falta de un horizonte seguro y tangible a la hora de romper la relación, debido a los múltiples problemas que enfrentarán en el caso de una separación definitiva del agresor: salir de su casa, encontrar otro domicilio y pagar su alquiler, encontrar otro trabajo, asegurar la supervivencia de la mujer y sus hijos e hijas, la búsqueda de nuevas instituciones educativas, etcétera.

En la actualidad, en el caso de una separación definitiva del agresor, no hay suficiente protección a nivel social que pueda dar respuesta a las necesidades de las supervivientes para

conseguir su independencia y reconstruir su vida. En muchos casos las mujeres tienen dudas sobre sus capacidades a la hora de garantizar la supervivencia de ellas y sus hijos e hijas, sobre todo cuando las mujeres se encuentran en circunstancias de precariedad debido a un bajo nivel de educación y la falta de formación profesional, es decir, mujeres que habitualmente han trabajado como cuidadoras en el domicilio familiar.

Otra necesidad era la introducción de medidas de protección urgentes, las cuales requieren una orden de protección de emergencia provisional, inmediatamente aplicable y en el lugar por el oficial de policía, en situaciones de peligro inminente. Esta brecha legislativa se resolvió mediante la Ley n.º 174/2018, que introdujo la orden de protección provisional, pero debido a la falta de información sobre las disposiciones legales, los medios de intervención, los servicios sociales disponibles (por ejemplo, muchas víctimas no conocen la existencia de medidas de protección) y como obtener tal orden, dificultan su aplicación.

## Sección 2: Bulgaria

Bulgaria acaba de incluir en su legislación algunos delitos violentos contra las mujeres. Ya que el Tribunal Constitucional de Bulgaria declaró recientemente el Convenio de Estambul como una normativa inconstitucional<sup>6</sup>, el Parlamento aprobó enmiendas legislativas para fortalecer la protección a las mujeres contra la violencia<sup>7</sup>. La violencia doméstica es considerada como circunstancia agravante en los casos de asesinato, incitación al suicidio, lesiones físicas, secuestro, privación ilegal de libertad, coerción y amenazas. En un apartado especial, se define esta violencia como violencia física, sexual o psicológica, dependencia económica, limitación forzosa de la vida personal, de la libertad y de derechos contra un pariente, (ex) cónyuge, persona con quien el agresor tiene un hijo, o persona con quien el autor vive o ha vivido en la misma casa.

Por otro lado, se ha identificado que algunas enmiendas legales tienden hacia la criminalización y definición de acoso, y avanzan hacia la penalización de oficio de todas las lesiones físicas de mediana gravedad entre parientes y cónyuges, dando un paso atrás en comparación con las intenciones iniciales, ya que se sigue dejando en situación de indefensión a la víctima y que ella solo pueda acceder a juicio mediante su propia denuncia.

En lo que respecta al procedimiento, las enmiendas prevén notificar a la víctima con necesidades especiales de protección cuando el acusado agresor sea liberado o se escape de prisión. Los incumplimientos de las órdenes de protección contra la violencia doméstica nacionales y europeas están actualmente tipificados como delito, por lo que se prevé que se establecerá como agravante el incumplimiento reiterado de las mismas.

El Código Penal trata como agravante el asesinato de una madre, un hijo biológico, una mujer embarazada o una persona menor de edad, (Art. 116, párr. 1, ítems 3-4, CC). Los asesinatos por honor pueden incluirse bajo esa disposición, aunque no han sido reconocidos específicamente. Cualquier lesión física de una madre, una mujer embarazada o una persona menor de edad, especialmente de manera grave para la vida, también se considera un caso de

---

<sup>6</sup> Tribunal Constitucional de la República de Bulgaria (*Конституционен съд на Република България*), 31/5000, Decisión N 13 de 27 de julio de 2018. (Решение № 13 от 27 юли 2018 г.):

<http://constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/f278a156-9d25-412d-a064-6ffd6f997310> (en búlgaro).

<sup>7</sup> Asamblea Nacional de la República de Bulgaria, Enmiendas y Suplementos a la Ley del Código Penal (*Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс*), 22 de febrero de 2019, disponible en <http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=134676> (en búlgaro).

circunstancias agravantes (Art. 131, párr. 1, ítems 3-5, CC). Asimismo, la mutilación genital femenina puede incluirse bajo lesiones físicas graves.

La coerción, es decir, el uso de la fuerza, la amenaza o el poder, con el objetivo de que una persona haga algo en contra de su voluntad, también es muy relevante en los actos de violencia doméstica y contra las mujeres (Art. 143, CC), como también son las amenazas contra personas o propiedades (personales o familiares), donde existe un riesgo alto y un temor de que se materialice (Art. 144, CC). La amenaza, sin embargo, cómo se dijo anteriormente, es un delito que solo se puede juzgar mediante denuncia de la propia víctima, a no ser que sea en contra de un funcionario/a (Art. 161, CC).

Los delitos sexuales (Art. 149 y siguientes, CC), derivados de actos de violencia doméstica, en principio también pueden ser procesados y juzgados, pero se ha detectado que en la práctica las autoridades son reacias a investigar y sancionar las cuestiones consideradas como "asuntos familiares". Además, no existe una definición de violación conyugal en la ley búlgara.

La trata de seres humanos (Art. 159a-Art. 159d) es criminalizada y judicializada activamente de acuerdo con los compromisos internacionales en Bulgaria.

La falta de estadísticas recogidas y organizadas bajo criterios uniformes y los procedimientos penales búlgaros se consideran dos de los problemas más importantes de la política en materia de violencia contra las mujeres.

Con respecto a la información disponible sobre casos de violencia doméstica, en 2016 los tribunales civiles iniciaron 3.045 procesos, de los cuales en 1.125 cubrieron la petición de la víctima en su totalidad, en 149 se cubrió parcialmente y en 308 casos fueron desestimados. En 2017, hubo 2.968 casos, de los cuales en 1.008 la petición fue admitida en su totalidad, en 152 parcialmente y en 298 la solicitud fue denegada. No se encontraron datos desglosados por género<sup>8</sup>.

Con respecto a los casos de trata de seres humanos, en 2016, la Fiscalía identificó a 447 víctimas de la trata, de las cuales 409 eran mujeres, mientras que en 2017 se identificaron 508 víctimas, de las cuales 444 eran mujeres. Estas cifras muestran que las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por este delito<sup>9</sup>.

Con respecto a los casos de delitos sexuales, incluida la pornografía, en 2016 los tribunales registraron 250 casos, mientras que la Fiscalía informó sobre 177 menores de 14 años (edad de consentimiento para mantener relaciones sexuales) y 317 menores de edad víctimas de tales delitos. En 2017 hubo 201 condenas por delitos sexuales, mientras que las víctimas menores de 14 años fueron 195 y los menores de edad fueron 254. En el primer semestre de 2018, los tribunales registraron 135 casos. No existe un número desagregado sobre la proporción de mujeres víctimas y no existe una relación directa entre las víctimas denunciadas por la Fiscalía y los casos investigados por los tribunales<sup>10</sup>. Los asesinatos por honor y la mutilación genital femenina no se han recogido en las estadísticas.

Las organizaciones especializadas han presentado numerosos informes sobre las debilidades y deficiencias legislativas citadas anteriormente. En particular, las organizaciones

---

<sup>8</sup> Consejo Judicial Supremo.

<sup>9</sup> Fiscalía de la República de Bulgaria, citada por la Comisión Nacional para Combatir la Trata de Seres Humanos.

<sup>10</sup> Consejo Supremo Judicial y Fiscalía de la República de Bulgaria.

han insistido<sup>11</sup> en que todas las formas de violencia doméstica que causan lesiones físicas han de ser procesadas de oficio, en armonía con el Convenio de Estambul y las recomendaciones del comité de la CEDAW a Bulgaria de 2012<sup>12</sup>. También se ha propuesto la criminalización específica del estrangulamiento y la violación conyugal, como circunstancia agravante en casos de violación. Una serie de procedimientos contra Bulgaria desde la CEDAW también han arrojado recomendaciones sobre el sistema de protección contra la violencia doméstica del país<sup>13</sup><sup>14</sup>. Las debilidades en la legislación nacional de protección civil y penal descritas por organizaciones especializadas han señalado un bajo nivel de perspectiva de género en el abordaje de delitos en el marco de las relaciones personales. Los expertos han criticado las enmiendas actuales del Código Penal, así como la criminalización de la violencia sistemática y la protección parcial de las víctimas. Las directrices recientes del Fiscal General<sup>15</sup> sobre el manejo de la violencia doméstica y otros casos relacionados han intentado acelerar y racionalizar dichos procedimientos, pero aún queda por ver cómo se implementarán después de las recientes enmiendas.

### Sección 3: Grecia

En Grecia, el marco legal en materia de violencias contra las mujeres se modificó recientemente a través de la introducción del Convenio de Estambul en el sistema legal griego, junto con disposiciones específicas sobre el abuso doméstico (Ley n.º 4531/2018)<sup>16</sup>.

Con esta modificación legislativa Grecia incorpora los instrumentos legales europeos e internacionales a su legislación nacional<sup>17</sup>. El bloque cuarto de la Ley n.º 4478/2017<sup>18</sup> introdujo la Directiva sobre los derechos de las víctimas de delitos violentos (Directiva 29/2012 / UE) en el ordenamiento jurídico griego. El propósito de esta ley es garantizar que las víctimas de delitos

---

<sup>11</sup> Alianza para la Protección contra la Violencia de Género (2014): Propuestas sobre el proyecto de Código Penal, relacionadas con la violencia sexual y la violencia de género]. Sofía: Alianza para la Protección contra la Violencia de Género. <http://www.alliancedv.org/articles/>

<sup>12</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2012): Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Bulgaria. Nueva York: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

<sup>13</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 'Comunicación No. 20/2008 (cuadragésimo noveno periodo de sesiones 11-29 de julio de 2011) CEDAW/C/49/D/20/2008

<sup>14</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer 'Comunicación No. 32/2011 (quincuagésimo segundo periodo de sesiones 9 a 27 de julio de 2012) CEDAW/C/52/D/32/2011

<sup>15</sup> Directrices para la organización de los trabajos de la Fiscalía de la República de Bulgaria en los archivos y procedimientos previos al juicio iniciados bajo quejas relacionadas con violencia doméstica, amenaza de asesinato y violaciones de los órdenes de protección contra la violencia doméstica, disponibles en: [https://prb.bg/bg/pub\\_info/opovestyavane-na-dokumenti/vtreshni](https://prb.bg/bg/pub_info/opovestyavane-na-dokumenti/vtreshni) (en búlgaro).

<sup>16</sup> Ley n.º 4531/2018 "(I) Ratificación del Convenio del Consejo de Europa que previene y combate la violencia y la adaptación de la legislación griega" (O.G. A 62/05-04-2018).

<sup>17</sup> Como la Directiva 2012/29 del Parlamento Europeo y el Consejo que establece normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, que sustituyó a la Decisión marco 2001/220 / JAI del Consejo; el Reglamento 235/2014 del Parlamento Europeo del Consejo de marzo de 2014, que establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos en todo el mundo; el Reglamento 1381/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que establece un Programa de Derechos, Igualdad y Ciudadanía para el período 2014-2020; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre la eliminación de todo tipo de violencia contra la mujer.

<sup>18</sup> Ley n.º 4478/2017 (IV) Aplicación de la Directiva 2012/29 / UE que establece normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos y que sustituye la Decisión marco 2001/220 / JAI del Consejo y otras disposiciones (IV).

estén debidamente informadas, respaldadas y protegidas mientras participan en los procedimientos penales.

La Ley n.º 3500/2006<sup>19</sup> es el principal texto legal que regula la violencia doméstica en Grecia<sup>20</sup>. Esta ley prevé el enjuiciamiento de oficio de los delitos de violencia doméstica y las normas procesales que tienen como objetivo mantener la confidencialidad de los datos personales, tanto de la víctima como del acusado. La Ley n.º 3500/2006 también introdujo un procedimiento de mediación en casos de violencia contra las mujeres en la pareja como alternativa a la vía judicial. Este procedimiento puede ser iniciado por fiscalía competente en casos de delitos menores con el consentimiento de la víctima y siempre que el acusado se comprometa a: (i) no cometer ningún acto de violencia en el futuro (similar a una libertad condicional) y que, en caso de convivencia, mantenerse alejado de la residencia familiar durante un tiempo razonable si la víctima lo desea; (ii) asistir a un programa de terapia, especializado en violencia doméstica, organizado por una institución pública en el lugar y durante el tiempo que lo consideren necesario los terapeutas a cargo; y (iii) asumir la obligación de ofrecer reparación por cualquier daño causado por el acto de violencia, así como el pago de una justa indemnización<sup>21</sup>. En virtud de la Ley n.º 3500/2006 se han dictado varios fallos a favor de las mujeres supervivientes de violencia<sup>22</sup>.

La violencia contra las mujeres también se aborda en otros artículos del Código Penal griego relativos a los delitos contra la libertad personal y la seguridad (Art. 322 y siguientes) y los delitos contra la libertad sexual y la explotación sexual (Art. 336 y siguientes). El acoso sexual en el lugar de trabajo se castiga como delito en el párrafo 5 del artículo 337.

No se dispone de datos estadísticos sobre la violencia contra las mujeres. Los datos parecen estar disponibles sólo para casos de violencia doméstica, trata y violación (no se registran otros tipos de violencia contra las mujeres, como la mutilación genital femenina y los asesinatos). Sin embargo, incluso cuando se dispone de datos estadísticos, la información proporcionada no puede ayudar a evaluar adecuadamente la violencia contra las mujeres<sup>23</sup>. Los

---

<sup>19</sup> Ley n.º 3500/2006 “Abordar la violencia doméstica y otras disposiciones (O.G. A232 / 24-10-2006).

<sup>20</sup> Se ha introducido una definición más amplia de familia (Artículo 1 par. 2 a), que incluye a los individuos: (a) familiares hasta el cuarto grado - definición stricto sensu; (b) quienes cohabitan; y (c) relaciones especiales (parejas permanentes, sus hijos y menores de edad que viven con la familia). La Ley también incluye la definición de “víctima de violencia doméstica” (Artículo 1, párrafo 3): (a) una persona que pertenece a la familia, según lo prescribe la ley, contra la cual se producen los comportamientos criminalizados o los delitos de Los artículos 299 (homicidio intencional) y 311 (lesiones fatales) del Código Penal griego; (b) el menor de edad de la familia ante la cual se cometen los actos antes mencionados.

<sup>21</sup> Las órdenes de la Fiscalía n.º 74/2013 y n.º 85/2011 del Tribunal de Primera Instancia de la Fiscalía de Tesalónica, se refieren a casos en los que el acusado no cumplió con los términos de conciliación relacionados con la asistencia a la asesoría y se restablecieron los procedimientos penales.

<sup>22</sup> Véanse, por ejemplo, las Decisiones n.º 182/2014, 1213/2015, 1095/2015, 769/2015 y 508/2015 del Tribunal Supremo de Grecia.

<sup>23</sup> Por ejemplo, aunque los datos recopilados a nivel policial registran información sobre la víctima, no es posible desagregar estos datos por edad. En consecuencia, no es posible determinar si los números relacionados con las mujeres víctimas de violencia doméstica se refieren a todas las mujeres víctimas (todos los grupos de edad) o solo a las personas mayores de 18 años. Por otro lado, los datos recopilados a nivel de justicia registran información sobre el agresor, pero no sobre la víctima. Esto se destacó en EIGE, Grecia: recomendaciones para mejorar la recopilación de datos sobre la violencia de la pareja íntima por parte de los sectores de policía y justicia, 2018, disponible en:

<https://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/recommendations-improve-data-collection-intimate-partner-violence-police-and-justice-sectors-greece>.

Tribunales griegos no tienen una base de datos para recopilar datos estadísticos. Especialmente en relación con la jurisprudencia, en general las decisiones de los tribunales griegos no están disponibles públicamente y los terceros no pueden tener acceso a las copias sin el permiso del fiscal competente. Existen bases de datos de suscriptores disponibles para abogados/as, sin embargo, no todas las resoluciones se publican, ya que la publicación depende de la voluntad de los mismos. Las sentencias suelen ser publicadas por ONG o profesionales del derecho vinculados a los casos<sup>24</sup>. En consecuencia, no hay forma de conocer el número los casos denunciados ante los tribunales. Sin embargo, desde el inicio de la crisis económica, ha habido un aumento en el número de casos de violencia doméstica en Grecia.<sup>25</sup>

Como lo demuestran las estadísticas del cuartel general de la policía helénica, entre 2014 y 2017 hubo más de 13.700 incidentes de violencia doméstica, y las mujeres representaron alrededor del 70% de las víctimas. En 2017 hubo 3.134 casos de violencia doméstica, con 4.243 víctimas en total. Al mismo tiempo, más de 760 incidentes de violación se cometieron en Grecia durante este periodo de tiempo, siendo la mayoría de las víctimas mujeres.

Según el Secretario General griego para la igualdad de género (GSGE)<sup>26</sup>, desde 2012, se atendió a 25.079 mujeres y se alojó a 1.518 mujeres en centros protegidos. La línea directa "SOS 15900", desde su puesta en marcha en 2011, ha recibido un total de 37.482 llamadas. En 2018 se realizaron 5.088 llamadas, de las cuales 4.116 (el 81%) se referían a denuncias de violencia de género. Al mismo tiempo, cabe señalar que el número de casos de trata de seres humanos ha disminuido: de 36 casos en 2014 a 33 casos en 2015, 25 casos en 2016 y 21 casos en 2017<sup>27</sup>.

En general, el marco legal es adecuado, sin embargo, su aplicabilidad resulta problemática. La comparación entre los datos de la policía y del GSGE, así como los informes de las ONG<sup>28</sup>, muestran que existe un problema de asesoramiento a las mujeres en casos de violencia.

Estos tipos de violencia a menudo no se denuncian debido al temor al agresor, la vergüenza, la negación o el estado de shock, la imposición de mostrar una imagen familiar perfecta a los demás, el sentimiento de culpabilidad de las víctimas, o incluso la intención de proteger al culpable<sup>29</sup>. Sin embargo, incluso cuando la víctima consigue el coraje para buscar ayuda, hay serios obstáculos que tiene que superar. En primer lugar, se desalienta a la víctima desde el inicio al ponerse en contacto con las autoridades y buscar ayuda, ya que las autoridades policiales no están debidamente capacitadas para comunicarse con las víctimas y para informarles de sus derechos y oportunidades<sup>30</sup>. Y, en segundo lugar, la dificultad para

---

<sup>24</sup> Esto se confirmó en una entrevista con el director del Tribunal de Primera Instancia de Atenas y con el Jefe de la Secretaría del Presidente del Tribunal Supremo. Según las autoridades judiciales, se estableció un sistema en abril de 2018, pero solo para los casos presentados después de este período. Además, el sistema no parece estar completamente operativo.

<sup>25</sup> ActionAid Hellas, Violencia doméstica durante la crisis financiera - La perspectiva de los profesionales y las sugerencias para mejorar las políticas actuales, 2018. Disponible en griego en: [http://www.actionaid.gr/media/1858122/Domestic-Violence\\_GR\\_Final\\_2018.pdf](http://www.actionaid.gr/media/1858122/Domestic-Violence_GR_Final_2018.pdf).

<sup>26</sup> GSGE, Comunicado de prensa, Datos estadísticos de la red de GSGE para la eliminación de la violencia contra las mujeres, noviembre de 2018, disponible en griego en: <http://www.isotita.gr/>.

<sup>27</sup> La información sobre trata fue proporcionada por el Relator Nacional griego sobre la Trata de Seres Humanos.

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, ActionAid Hellas, Violencia doméstica durante la crisis financiera. Perspectiva de los profesionales y sugerencias para mejorar las políticas actuales, 2018, disponible en griego en: [http://www.actionaid.gr/media/1858122/Domestic-Violence\\_GR\\_Final\\_2018.pdf](http://www.actionaid.gr/media/1858122/Domestic-Violence_GR_Final_2018.pdf).

<sup>29</sup> Consulte GSGE, Manual para asesorar sobre la violencia, 2018, disponible en griego en: <http://www.isotita.gr/>.

<sup>30</sup> Información recogida de la entrevista realizada a la ONG DIOTIMA.

proporcionar pruebas que demuestren las formas de violencia, aparte de la violencia física, desalienta a las mujeres a denunciar la agresión.

La violencia psicológica no tiene como resultado evidencias físicas como por ejemplo hematomas y, por lo tanto, es más difícil de identificar y probar. Consiguientemente, es vital que las autoridades policiales, operadores jurídicos y jueces conozcan todas las formas de violencia y sepan cómo identificarlas. Asimismo, existen deficiencias en los procedimientos judiciales que a menudo desalientan a las mujeres a buscar recursos legales como, por ejemplo, la difícil coordinación entre los diferentes estamentos legales que participan en los procesos y que ralentizan los procedimientos. Los procedimientos prolongados desalientan a las supervivientes, así como comprometen su seguridad, aumentando la probabilidad de que no denuncien.

Por otro lado, las víctimas que inician el procedimiento legal deben presentar documentos relativos a su estado económico o de propiedad. Esto es particularmente difícil para las mujeres migrantes, que también están privadas de cualquier servicio de traducción y, por lo tanto, no entienden lo que se necesita de ellas para que su caso sea investigado.

Incluso el procedimiento mediación descrito anteriormente presenta algunas deficiencias. En primer lugar, sólo cubre ciertos delitos de violencia doméstica. Esto significa, que, en ciertos casos, como en los que se presentan infracciones múltiples, no se cumplen los criterios para este procedimiento de reconciliación, que deberá investigarse según el procedimiento penal estándar, que dura mucho más tiempo. En segundo lugar, no existe un mecanismo de supervisión para garantizar que el acusado cumpla con los términos del procedimiento de conciliación. Esto significa que, en caso de reincidencia en el comportamiento violento, la víctima asumirá la carga de informar sobre nuevos incidentes perpetrados en su contra. Y, en tercer lugar, no hay ninguna disposición para la rehabilitación o el asesoramiento de los acusados con antecedentes de alcoholismo o drogadicción, lo que podría ayudar a prevenir y abordar los casos de violencia doméstica.

Por último, pero no menos importante, incluso los abogados/as parecen desconocer las disposiciones normativas y los procedimientos para los casos de violencia contra las mujeres. Según las ONG, las víctimas a menudo se quejan de la falta de apoyo y el conocimiento de los abogados/as, mientras que los abogados/as defensores de los agresores a menudo aprovechan las normas procesales para paralizar posibles juicios o audiencias<sup>31</sup>.

## Sección 4: Italia

Las mujeres en Italia deberían poder disfrutar de los mismos derechos que los hombres, ya que el artículo 3 de la Constitución italiana establece que todos los ciudadanos tienen igual dignidad social y son iguales ante la ley, sin distinción, entre otras cosas, del sexo. Sin embargo, las mujeres italianas aún enfrentan dificultades para recibir protección por los actos violentos que sufren y para acceder a la justicia si hablamos de víctimas de violencia.

El sistema legal italiano actual no contempla medidas destinadas a proteger específicamente a las mujeres y tampoco prevé circunstancias agravantes en la violencia contra

---

<sup>31</sup>Información proporcionada a través de una entrevista con la ONG DIOTIMA. Consulte también: GSGE, Manual para asesorar sobre la violencia, 2018, disponible en griego en: <http://www.isotita.gr>

las mujeres. De hecho, el género de la víctima de un delito no desempeña ningún papel en el sistema de justicia penal italiano<sup>32</sup>.

La evolución del marco legal nacional sobre violencia contra las mujeres refleja un cambio de perspectiva en esta materia. El delito de violencia contra las mujeres había sido considerado como "delito contra la moral pública" hasta 1996. Esto cambió con la Ley n.º 66/1996<sup>33</sup>, que reconoce plenamente este delito como un "delito contra la persona" y modificó el Código Penal para introducir disposiciones relativas a estas conductas. Entre estas disposiciones, el artículo 609 bis del Código Penal define la violencia sexual como el acto de obligar a otra persona a realizar actos sexuales a través de medios tales como la fuerza, la amenaza o el abuso de autoridad, así como el engaño y el abuso de poder resultante de la posición de inferioridad de la víctima. Este comportamiento criminal es castigado con prisión de 5 a 10 años. Este artículo del Código Penal, introducido en el sistema legal italiano para responder a los cambios socioculturales y, lo que es más importante, para garantizar una mayor protección a las víctimas de violencia, tiene como objetivo proteger dos intereses diferentes. Por un lado, esta disposición salvaguarda la libertad sexual, entendida como el derecho a la autodeterminación en la esfera íntima; y, por otro lado, protege la integridad sexual, entendiendo como violencia actos no consensuados. Además de las disposiciones antes mencionadas, el artículo 572 del Código Penal castiga con prisión de dos a seis años a cualquiera que maltrate a un familiar o compañera/o.

Otro logro importante para la protección de las mujeres en Italia fue alcanzado con la Ley n.º 7/2006<sup>34</sup>, que introdujo en el Código Penal italiano el delito de mutilación genital femenina (en adelante, MGF). Esta ley provocó un debate entre quienes consideraban necesario redactar una ley para prohibir la MGF y salvaguardar a las mujeres que sufren esta práctica y a aquellas que estaban en contra de cualquier actuación legal sobre el asunto. Actualmente, los artículos 583 bis y 583 ter del Código Penal italiano prohíben la práctica de todas las formas de MGF, castigadas con prisión de cuatro a doce años. Además, el principio de extraterritorialidad se implementa para este delito y, en consecuencia, aquellos que practican cualquier forma de MGF pueden ser castigados en Italia sin importar dónde se haya cometido.

Otra pieza legislativa importante para la protección de las mujeres es el Decreto Ley n.º 11/2009, que introdujo en el Código Penal italiano el delito de acoso en virtud del artículo 612 bis. El delito se define como la amenaza o acoso repetidamente a una persona para provocar en ella un estado de ansiedad persistente y grave, generar temor por su propia seguridad o la de otra persona y forzarla a cambiar sus hábitos de vida. La pena por este delito es de seis meses a cinco años de prisión y puede incrementarse si el delito es cometido por el ex-compañero de la víctima, contra personas vulnerables o utilizando herramientas informáticas. La introducción de este delito es particularmente importante porque el artículo 612 bis establece medidas de prevención especiales para las víctimas, permitiéndoles recibir protección incluso antes de informar al acosador.

Además de las medidas legislativas, en noviembre de 2010 se promulgó oficialmente un plan nacional contra la violencia de género y el acoso como primer intento de desarrollar una

---

<sup>32</sup> La única excepción es el delito de mutilación genital femenina.

<sup>33</sup> Ley No. 66/1996 disponible en [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1996/02/20/096G0073/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1996/02/20/096G0073/sg).

<sup>34</sup> Ley n.º 7/2006 disponible en la página web: [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2006/01/18/005G0307/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2006/01/18/005G0307/sg).



respuesta orgánica para abordar la violencia contra las mujeres en Italia<sup>35</sup>. Este plan fue seguido en 2015 por el plan especial contra la violencia sexual y la violencia de género<sup>36</sup>, que supervisa la implementación de los servicios de apoyo a la mujer, incluidos los centros contra la violencia y los centros de acogida para mujeres.

El sistema legal italiano también incluye disposiciones destinadas a prevenir y castigar la violencia doméstica y de género, que se establece en el Decreto Ley n.º 93/2013<sup>37</sup>. Esta medida legislativa se adoptó como resultado de delitos extremadamente graves de violencia contra la mujer y la gran preocupación social que generaron en el país. En consecuencia, el gobierno italiano consideró necesario aumentar las sanciones para quienes cometen actos violentos contra las mujeres e introducir medidas de protección. Aunque el Decreto Ley n.º 93/2013 es conocido como el "decreto-ley anti-femicidio", no incluye una definición de "femicidio" como el asesinato de una mujer por motivos de género, es decir, donde el género femenino de la víctima es un motivo esencial y determinante para el propio asesinato.

En cuanto a las disposiciones incluidas en el Decreto Ley, en primer lugar, el artículo 3(1) define la violencia doméstica inspirándose en el artículo 3 del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul)<sup>38</sup>. En segundo lugar, este Decreto Ley no modificó las disposiciones relativas al delito de asesinato, sino que sólo introdujo cambios en aquellos delitos que se consideran como riesgo de violencia contra las mujeres que suponen graves amenazas a la seguridad de la víctima. Estos delitos incluyen, entre otros, la violencia sexual, el acoso y el maltrato contra miembros de la familia. Finalmente, el Decreto Ley n.º 93/2013 introdujo una forma especial de asistencia jurídica para las mujeres víctimas de violencia: mientras que la asistencia jurídica gratuita en Italia generalmente se otorga al cumplir con ciertos criterios económicos, este Decreto se lo otorga a todas las mujeres, independientemente de los límites de ingresos establecidos por la ley de Italia.

En general, el marco legal italiano en materia de violencia contra las mujeres puede considerarse satisfactorio. Las diversas medidas legislativas introducidas a lo largo de los años han ido reduciendo gradualmente las brechas de protección relativas a las mujeres. Sin embargo, en la actualidad persisten algunos problemas y desafíos en la aplicabilidad de estas leyes.

En primer lugar, no siempre se aplican con la competencia y rapidez requeridas. Este problema a menudo se conoce en Italia como "timidez" de los y las profesionales del derecho (fiscales, jueces, etcétera) al interpretar estas leyes. Como resultado de este problema, a las autoridades relevantes a veces se les impide adoptar rápidamente medidas preventivas para proteger a las mujeres en peligro.

En segundo lugar, aunque las sanciones penales actuales garantizan penas severas a quienes cometen actos de violencia contra las mujeres, y son fundamentales para disuadir de

---

<sup>35</sup> Plan Nacional contra la violencia de género y el acoso, 2010, disponible en [http://files.centro-antiviolenza.it/200000064-b166cb2613/piano\\_nazionale\\_antiviolenza.pdf](http://files.centro-antiviolenza.it/200000064-b166cb2613/piano_nazionale_antiviolenza.pdf)

<sup>36</sup> Plan de acción extraordinario contra la violencia sexual y de género.2015, disponible en: [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/slide\\_pianocontroviolenza\\_7maggio2015.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/slide_pianocontroviolenza_7maggio2015.pdf).

<sup>37</sup> Decreto Ley n.º 93/2013, disponible en: [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/08/16/13G00141/sg.4](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/08/16/13G00141/sg.4)

<sup>38</sup> Italia fue uno de los primeros países europeos en ratificar el Convenio de Estambul en 2013 con la Ley n.º 77/2013.

nuevos delitos, no son suficientes.<sup>39</sup> De hecho, estas sanciones sólo se aplican después de que se haya perpetrado la violencia; en su lugar, se consideran necesarias más medidas preventivas para evitar que se produzcan más actos violentos. Además, mientras que el llamado "decreto ley anti-femicidio" introdujo medidas significativas para proteger a las mujeres, la falta del delito específico de "femicidio" en el sistema legal italiano todavía representa un desafío para cambiar la percepción de la sociedad sobre la violencia contra las mujeres.

En tercer lugar, las investigaciones y los procedimientos judiciales son a menudo demasiado largos para garantizar que las mujeres estén protegidas de manera efectiva. Esto es particularmente problemático porque puede conducir a que los delitos relacionados con la violencia prescriban en juicios pendientes de resolución. Además, algunos profesionales subestiman determinados actos violentos contra las mujeres y, por este motivo, los casos presentados por mujeres víctimas de delitos corren el riesgo de ser finalmente desestimados.

Finalmente, las políticas para prevenir y aumentar la conciencia sobre el asunto de la violencia contra las mujeres deben mejorarse para ser más eficaces y garantizar que las mujeres conozcan sus derechos y las herramientas de protección a las que pueden recurrir cuando son víctimas de estos delitos. Los datos relativos a los delitos relacionados con la violencia contra las mujeres son útiles para evaluar la importancia de estos delitos en Italia<sup>40</sup>. Se puede observar que el número de casos de acoso y maltrato contra miembros de la familia aumentó, mientras que el número de denuncias de agresión sexual disminuyó.

Además, para todo tipo de delitos, cabe señalar que el número de mujeres víctimas es considerable. La diferencia entre el número de delitos de violencia contra la mujer denunciados y el número de condenas también parece evidente. En este sentido, es necesario considerar la relevancia de los casos en los que el autor del delito no está identificado o es absuelto. Asimismo, debe considerarse que los datos sobre condenas se refieren a condenas durante un período de tiempo específico y no están específicamente relacionados con los delitos denunciados en el mismo año.

Agresiones sexuales			
	2016	2017	
Denuncias	7633	4429	
Condenas	1450	1693	

  

Acoso			
	2016	2017	2018* (1 agosto 2017 - 31 julio 2018)
Denuncias	11425 <i>De las cuales mujeres: 9487</i>	13046	6437
Condenas	1323	1468	-

<sup>39</sup> Ministerio de Desarrollo Económico, Reflexiones sobre el acoso y la violencia contra las mujeres, 2014, disponible en [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/relazione\\_seminario\\_1\\_dicembre.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/relazione_seminario_1_dicembre.pdf).

<sup>40</sup> En el momento de redactar este documento, las cifras para 2018 aún no estaban disponibles para varios de los delitos objeto de este estudio.

Maltrato contra familiares		
	016	2017
Denuncias	13813	15707
Condenas	2699	2818

## Sección 5: España

En el contexto español es la Ley Orgánica 1/2004, de **Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género**<sup>41</sup> la que, a nivel estatal, regula la violencia contra las mujeres. Es una norma pionera en Europa por su perspectiva feminista, pero exclusivamente regula la cometida por la pareja o expareja de la víctima. Se trata de una norma integral, que no solo aborda la perspectiva punitiva, sino que tiene en cuenta la prevención y las medidas de protección.

A pesar del marco legislativo, desde el 1 de enero de 2003 hasta el 15 de enero de 2019 existen 977 víctimas mortales oficiales por esta forma de violencia. El 54.8%<sup>42</sup> de los asesinatos de mujeres se producen dentro de la pareja. Los años con mayores asesinatos son: 76 (2008), 73 (2010) y 72 (2004)<sup>43</sup>. En el año 2018 fueron asesinadas a manos de sus parejas o ex parejas 47 mujeres, según datos oficiales, y 97 según feminicidio<sup>44</sup>. Veintinueve de ellas tenían entre 31 y 50 años (61,7%).

Las inmigrantes son el 9,6% de las mujeres y el 30% de las víctimas de violencia de género<sup>45</sup>. Se ha comprobado que muchas tienen miedo a denunciar ante la posibilidad de ser sancionadas por la ley de extranjería o cuando tienen autorizaciones de residencia dependientes de sus parejas. En teoría, cuando denuncian por violencia de género y sus parejas son condenadas, pueden acceder a un permiso de residencia con autorización de trabajo <sup>46</sup> de cinco años de duración. Desde 2005 a 2010, 2.519 mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica y de género obtuvieron permiso de residencia. Desde 2011 hasta diciembre de 2016 se regularizaron 7.387 mujeres por este motivo.

Los menores también son víctimas directas e indirectas de esta violencia: 39 quedaron huérfanos en 2017, entre 2010 y 2018 83 <sup>47</sup> menores han sido asesinados por la violencia machista, y sólo 27 son casos oficiales (el 32,53%). En España hay datos oficiales registrados por organismos públicos y datos no oficiales registrados por otras plataformas como Feminicidio.net. De los 87 casos registrados por Feminicidio entre 2010 y 2018, sólo 27 han sido recogidos por fuentes oficiales.

<sup>41</sup> Ley Orgánica 1/2004: <https://goo.gl/yMPvpZ>.

<sup>42</sup> Observatorio Estatal contra la violencia de género. X informe: <https://goo.gl/C8QYwN>.

<sup>43</sup> Datos del Ministerio de la presidencia, relaciones con las cortes e igualdad: <https://goo.gl/4TkW9g>.

<sup>44</sup> Página de feminicidio.net: <https://goo.gl/N3HStH>.

<sup>45</sup> GREVIO: Informe Sombra España <https://plataformaestambulshombra.files.wordpress.com>.

<sup>46</sup> Ley de Extranjería y hoja informativa institucional: <https://goo.gl/7ymFCL>; <https://goo.gl/Yy5Xqg>.

<sup>47</sup> Página de feminicidio.net: <https://goo.gl/N3HStH>.

La LO 1/2004 creó Juzgados específicos de violencia sobre la mujer y la figura de la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer. Existen 461 Juzgados con competencia en violencia sobre la mujer, de los cuales 106 son juzgados de violencia exclusivos y 355 compatibles. En ellos constan 25 equipos psicosociales, formados por psicólogos/as trabajadores sociales y médicos/as forenses. En algunos delitos de violencia contra las mujeres, los servicios jurídicos autonómicos y municipales también se personan como acusación en los juicios<sup>48</sup>. Todos ellos y las víctimas pueden solicitar órdenes de protección.

La orden de protección es una orden judicial que protege a la víctima de nuevos abusos e incluye una respuesta multidisciplinaria (penal, civil y de protección).

Las condenas por violencia habitual no son las mayoritarias (11,5% en 2017), sin embargo, son más habituales las condenas por lesiones puntuales (55,9%). Son condenadas el 83.7% de las personas enjuiciadas, pero es habitual que los casos se archiven por falta de pruebas (41,18% en 2017)<sup>49</sup>.

Durante el año 2016 llegaron a los juzgados un total de 142.893 denuncias por violencia de género. De ellas, 5.941 fueron asesoradas por el sistema de asistencia jurídica gratuita. Se reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita<sup>50</sup> y especializada a todas las víctimas de violencia de género y trata<sup>51</sup>, con independencia de sus recursos económicos. Todos los colegios tienen turnos especializados de designación para violencia de género y algunos también para TSH<sup>52</sup>. La formación específica es obligatoria.

Además de la asistencia jurídica, existe un servicio de atención telefónica, gratuito y confidencial, que no deja rastro: es el 016 creado en el año 2007. En el 2016 recibió 85.318 llamadas, en el 73,1% de los casos por las propias afectadas. Asimismo, desde el año 2010 existe un teléfono del niño y del adolescente.

A nivel estatal, también se cuenta con el Estatuto Jurídico de la Víctima<sup>53</sup> (en adelante 'EJV') y con el Pacto de Estado contra la violencia de género. El EJV es la transposición de la Directiva Europea 2011/36/UE y otorga protección a mujeres que han sufrido todo tipo de delitos violentos. La norma crea las Oficinas de Atención a Víctimas<sup>54</sup>. El Pacto de Estado contra la Violencia de Género<sup>55</sup> engloba todas las formas de violencia contra las mujeres en la línea de tratados internacionales, independientemente de quién sea el agresor. El pacto aprueba 214 medidas a aplicar en 5 años (2017/2021). Las organizaciones feministas han denunciado falta de recursos económicos y escasa aplicación del mismo<sup>56</sup>.

Otras formas de violencias ejercidas contra las mujeres por el hecho de ser mujeres - violencia sexual, trata de mujeres con fines de explotación sexual, prostitución forzada,

---

<sup>48</sup> Página de feminicidio.net: <https://goo.gl/UNENPt>.

<sup>49</sup> Datos del Consejo General del Poder judicial y el Observatorio de violencia doméstica y de género. Informe anual 2017: <https://goo.gl/56HLGU>.

<sup>50</sup> Ley y Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita <https://goo.gl/vRpe4x>, <https://goo.gl/YfJJco>.

<sup>51</sup> Delegación de Gobierno contra la violencia de género: <https://goo.gl/SdQ8JK>.

<sup>52</sup> Colegios de abogados de Madrid: <https://goo.gl/Q1Xc5f>, Baleares: <https://goo.gl/GEJmG5>, Valencia: <https://goo.gl/rx4e1u> o Murcia: <https://goo.gl/X9VWAu>.

<sup>53</sup> Estatuto de la Víctima: <https://goo.gl/DtbVBN>.

<sup>54</sup> Ministerio de Justicia del Gobierno de España: <https://goo.gl/um9UA2>.

<sup>55</sup> Pacto de Estado, aprobado por el Parlamento en septiembre de 2017: <https://goo.gl/N7vQiF>.

<sup>56</sup> Informe Sombra GREVIO: <https://goo.gl/M4mgXe>.

matrimonios forzados, mutilación genital femenina- se regulan en el Código Penal<sup>57</sup> y en normas dispersas, principalmente a nivel territorial, quedando fuera de la protección integral de la ley 1/2004. La última reforma del Código Penal, de 2015, incluye el «género» como motivo agravado de discriminación, estando incluidas ya como agravantes el sexo, la orientación sexual y la identidad sexual<sup>58</sup>.

España carece de una ley integral de trata de seres humanos, si bien cuenta con legislación dispersa, protocolos operativos y planes de actuación, locales y estatales<sup>59</sup>. Si cuenta con policía especializada para identificar a las víctimas (UCO y UCRIF). Cruz Roja estima que 1 de cada 5 niños llegados a España en patera es víctima de trata. En el año 2017<sup>60</sup>, 1.117 personas fueron identificadas como víctimas de TSH: 577 relacionadas con la explotación sexual, 533 para explotación laboral, 3 para mendicidad, 3 para matrimonio forzoso y 1 para comisión de actividades delictivas.

Además de la normativa estatal, resulta muy importante mencionar los desarrollos legislativos y asistenciales por territorios. A nivel autonómico, prácticamente la 17 Comunidades Autónomas<sup>61</sup> tienen leyes que formalmente no se restringen su acción a la violencia de pareja y se adaptan a las otras formas de violencia reconocidas en el Convenio de Estambul y la CEDAW. Algunas comunidades han ido reconociendo de manera directa a los/as hijos/as como víctimas de violencia si su madre los sufre<sup>62</sup>.

Todas las Comunidades autónomas tienen centros de atención integral a mujeres maltratadas y existen protocolos de derivación entre los centros de acogida<sup>63</sup>. En muchas comunidades autónomas existen además centros de atención especializados e integrales, de gestión pública<sup>64</sup>, para la atención de las violencias fuera de la pareja. También existen centros de atención a mujeres de gestión privada.

Aún no existen centros emergencia para la atención en violencia sexual<sup>65</sup>, si bien se están planificando<sup>66</sup>. Ciertamente en el abordaje de la lucha contra violencia sexual, España tiene importantes obstáculos<sup>67</sup> que resolver, tanto legislativos, como de políticas públicas, de sensibilización y de creación de recursos específicos de atención. En España, el 'tratamiento estadístico' de la violencia sexual se reduce a la Macroencuesta cada 5 años, que no desglosa suficientemente ni hace seguimiento adecuado. También existen informes policiales, judiciales y fiscales, si bien sigue sin estar claro el número de sentencias ni el número de víctimas. La violencia sexual afecta a 1 de cada 2 mujeres<sup>68</sup>, lo que supone más de 3.251.000 (13,7%) y se calcula que 1,5 millones de mujeres (el 7,2% de las mayores de 16 años residentes) han sufrido alguna vez

<sup>57</sup> Las 15 claves de la reforma del Código Penal de 2015: <https://goo.gl/ud97qQ>.

<sup>58</sup> Reforma del CP 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la LO 10/95 de 23 de noviembre incluyendo discriminaciones por orientación sexual e identidad sexual: <https://goo.gl/BQeDx6>.

<sup>59</sup> Plan Nacional contra la Trata: <https://goo.gl/eYR45U>.

<sup>60</sup> Balance 2017: prevención y lucha contra la trata de seres humanos en España. CITCO <https://goo.gl/5tGKWu>.

<sup>61</sup> Ley Orgánica 5/2005 de Madrid: <https://goo.gl/dWd2Bs>; Ley 5/2008 <https://goo.gl/kgqy9f>.

<sup>62</sup> Ley de Andalucía 7/2018, del 30 de julio que modifica la Ley 13/2007: <https://goo.gl/AUm1Vz>.

<sup>63</sup> Boletín Oficial del Estado: <https://goo.gl/Bhvo2b>.

<sup>64</sup> Centro de atención integral a mujeres víctimas de violencia sexual: <https://goo.gl/6SSY9c>.

<sup>65</sup> Periódico digital eldiario.es <https://goo.gl/soGcN8>.

<sup>66</sup> Periódico digital elboletin.com <https://goo.gl/g3X6EH>.

<sup>67</sup> Informe Amnistía Internacional sobre violencia sexual, 2018: <https://goo.gl/Dh3M4H>.

<sup>68</sup> Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA): <https://fra.europa.eu/es>.

violencia sexual fuera de la pareja<sup>69</sup>. Las denuncias por casos de *mobbing* y acoso en el trabajo se denuncian menos que la media europea y la Inspección de Trabajo informó que de 2010 a 2015 realizó sólo 3.472 actuaciones por acoso sexual a 2.994 trabajadoras/es. De 2008 a 2015 hubo sólo 49 sentencias condenatorias por acoso<sup>70</sup>. Femicidio ha registrado, desde el 2016, 89 agresiones sexuales múltiples.

En conclusión, este sistema no contempla integralmente todas las formas de violencia contra las mujeres como requieren los tratados internacionales y el Convenio de Estambul y en muchos casos supedita la acción protectora a la denuncia de la víctima. En la práctica, y a pesar de los grandes avances de los últimos quince años, no se garantiza una vida libre de violencias pues el sistema judicial está sobrecargado, existen estereotipos y prejuicios en la atención a las supervivientes y faltan recursos eficientes. Pero, a pesar de lo expuesto, debemos resaltar que contamos con una ley pionera, como la 1/2004, para los casos de violencia dentro de la pareja, que tiene un enfoque feminista y aplica el triple enfoque requerido por los derechos humanos (prevención, protección y persecución), crea órganos específicos y exige formación especializada a los operadores jurídicos y a los y las agentes sociales.

## CAPÍTULO 2

# ESTRATEGIAS PARA ABORDAR LA FALTA DE DENUNCIA DE LOS CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

### Sección 1: Estrategias legales

Existen todavía importantes lagunas en los marcos legales. Los estados de todo el mundo siguen incumpliendo sus obligaciones y compromisos internacionales en materia de prevención y violencia contra las mujeres porque muchos agresores no son condenados como responsables. Y las mujeres continúan siendo re-victimizadas a través del proceso legal.

La legislación integral proporciona la base para una respuesta integral y efectiva. Dicha legislación debe aplicarse y supervisarse sistemáticamente y deben asignarse recursos adecuados para abordar el problema. El personal y los funcionarios en cada área deben tener las habilidades, la capacidad y la sensibilidad para aplicar el espíritu y la letra de la ley. Las leyes deben incluir un esfuerzo concertado que incluya educación, sensibilización y movilización comunitaria. También deben contribuir a hacer frente a los estereotipos y las actitudes discriminatorias, y deben exigir la investigación y la creación de conocimiento, necesarios para apoyar el desarrollo de políticas.

Los códigos penales deberían contener disposiciones legales más estrictas sobre la protección de los derechos de la mujer, así como definiciones más progresistas, condenas más

---

<sup>69</sup> Macroencuesta sobre violencia contra las mujeres 2015: [http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/colecciones/pdf/Libro\\_22\\_Macroencuesta2015.pdf](http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/colecciones/pdf/Libro_22_Macroencuesta2015.pdf).

<sup>70</sup> Página Consejo General de Psicología de España [http://www.infocop.es/view\\_article.asp?id=7325](http://www.infocop.es/view_article.asp?id=7325).

duras para delitos sexuales y otros actos graves de violencia, medidas específicas para prevenir reducciones de condenas cuando se cometen actos como violaciones, asesinatos por honor, mutilación genital femenina, violencia doméstica, etc.

Las autoridades, junto con los grupos y organizaciones que defienden los derechos de las mujeres, deberían promulgar y hacer cumplir rigurosamente la legislación que define y tipifica como delito la violencia contra las mujeres, establecer sanciones para los perpetradores e implantar mejores mecanismos de reparación para las víctimas.

Los estados deberían eliminar de la legislación las disposiciones relacionadas con la carga de la prueba que recae en las propias mujeres y con los requisitos procesales para denunciar y condenar estos delitos.

Los Estados deberían establecer secciones especiales como parte de cada juzgado -local, regional y supremo - que se ocupen exclusivamente de casos de violencia contra las mujeres. También sería beneficioso establecer unidades especiales de policía para fortalecer la respuesta a la violencia contra las mujeres. Donde existan tales mecanismos, las partes interesadas deben evaluar anualmente el desempeño y proponer las mejoras necesarias.

Es importante utilizar la ley para abordar la violencia contra las mujeres. Abordar este tipo de violencia es un problema que requiere un paquete integral de soluciones, incluidas las legales por lo que debe presentarse como una herramienta útil para ayudar a las mujeres a denunciar los casos de violencia, para proporcionar reparación a las víctimas y responsabilizar a los agresores.

Al analizar el marco legal de varios estados de la UE, se puede observar que los legisladores consideraron apropiado que ciertos tipos de violencia menos graves incluyeran la posibilidad de mediación entre las partes (parte perjudicada y agresor). Lo que debe quedar claro desde el principio es que todas las formas de violencia contra las mujeres deben ser tratadas como delitos y una penalización adecuada debe estar estipulada en la ley y debe aplicarse, en consecuencia, contra los agresores.

La ley tiene un importante papel simbólico y educativo ya que puede moldear y cambiar actitudes. Erradicar la violencia contra las mujeres debe significar que cada persona sea consciente de que la violencia no será aceptada y tolerada. Las disposiciones legales tales como "la reconciliación de las partes eliminará la responsabilidad penal del agresor" deben eliminarse por completo del marco legal de un país. Una política de acusación obligatoria en tales casos puede tener un efecto positivo, reduciendo el riesgo de reincidencia por parte del agresor.

La mediación entre la parte lesionada y el agresor en casos de violencia contra las mujeres no es una buena estrategia y no debe incluirse en la legislación de un país. Este procedimiento no debe existir en casos de agresiones contra las mujeres, ya que trata de restablecer la relación entre víctima y agresor, e incluso puede crear el contexto en el que la víctima y la sociedad perciban que la víctima comparte en cierta medida la responsabilidad de la violencia dirigida hacia ella.

La policía tiene un papel importante para garantizar una respuesta eficaz contra la violencia. En los últimos años, se han realizado muchas mejoras con respecto al enfoque de la policía respecto de la violencia contra las mujeres, pero aún deben realizarse más pasos. A veces, los agentes de policía tienden a responder a este tipo de violencia tratando de "mediar" para

lograr una reconciliación entre las partes, en lugar de realizar un arresto inmediato en casos de agresiones contra mujeres.

La ley debe proporcionar instrucciones específicas sobre cómo se debe capacitar a los oficiales de policía para que estén preparados para tratar casos de mujeres víctimas de actos violentos. Las estrategias para ayudar a la policía a manejar la violencia contra las mujeres incluyen lo siguiente: proporcionar los poderes de intervención apropiados en tales casos, desarrollar pautas para el uso de tales poderes legales, establecer departamentos y unidades especiales de policía para responder a casos de violencia contra las mujeres; capacitar a todos los rangos de oficiales de policía en las especificidades del fenómeno de la violencia contra las mujeres. Las directrices policiales deben abordar aspectos tales como: definir qué es la violencia contra las mujeres y cómo se manifiesta, establecer expectativas claras sobre el comportamiento de la policía en el manejo de diferentes incidentes que involucran a mujeres, delinear procedimientos para proteger a las mujeres víctimas, enfatizar la responsabilidad policial en remitir a las víctimas a los servicios apropiados de apoyo y reconocer la necesidad de la policía de colaborar con otros profesionales del servicio comunitario en todas las etapas de la investigación de casos de violencia contra las mujeres.

Además de centrarse en la criminalización de los actos ilegales, la ley también debe prestar la atención adecuada para abordar la prevención de la violencia y la protección física integral de las mujeres sobrevivientes. La legislación de cada país debe ser sensible a cuestiones de género, reconociendo que las experiencias de violencia de mujeres y hombres son diferentes y que la violencia contra las mujeres es una manifestación de las relaciones históricas de poder desigual entre mujeres y hombres y una discriminación continua contra las mujeres.

Un control cuidadoso y regular es un aspecto crítico que puede garantizar que la legislación se aplique de manera efectiva y no tenga efectos adversos e imprevistos para las mujeres. La evaluación anual de la legislación puede revelar brechas en el alcance y la efectividad de la ley y sería más efectiva si la llevaran a cabo organismos institucionales en asociación con entidades no gubernamentales y con la participación de mujeres sobrevivientes de violencia que están o estuvieron involucradas en procedimientos legales como partes lesionadas. Esto, garantizaría que las evaluaciones reflejaran cómo se experimenta la ley en el terreno. Cada país debe tener una comisión interinstitucional para supervisar la implementación de la legislación sobre violencia contra las mujeres.

Dado el temor y la intimidación que suelen sentir las mujeres víctimas de violencia por parte de sus autores, es importante que la legislación prevea la participación de los fiscales en todos los casos relacionados con la violencia contra las mujeres. En el marco legal, la práctica judicial debe ser a favor de la detención y a favor del procesamiento de todos los agresores.

La legislación debe prohibir explícitamente la mediación en todos los casos de violencia contra las mujeres, tanto antes como durante los procedimientos judiciales. A veces se promueve la mediación como alternativa a la justicia penal. Sin embargo, pueden surgir varios problemas cuando se usa en casos de violencia contra las mujeres: exime a los casos del escrutinio judicial, refleja el supuesto de que ambas partes son igualmente culpables por el acto violento y reduce la responsabilidad del agresor.

Las legislaciones de los estados deben prever procedimientos legales oportunos y alentar el rápido seguimiento de los casos de violencia contra las mujeres. Una práctica común de



demoras en la realización de un juicio puede aumentar el riesgo de represalias contra el demandante, particularmente cuando el autor no está bajo custodia policial.

La asistencia legal gratuita debe estar siempre estipulada en la legislación sin tener que demostrar el nivel de ingresos para poder beneficiarse de ella. Acceso gratuito y rápido a los traductores, ya que muchas veces las barreras del idioma son un obstáculo principal para las migrantes sobrevivientes de la violencia cuando buscan ayuda, protección y la responsabilidad de los autores.

Las mujeres sobrevivientes de violencia cuya situación migratoria en un país está ligada a su estado civil, familiar o laboral a menudo son reacias a denunciar este tipo de violencia a la policía. Todos los estados deben enmendar su legislación para contener disposiciones claras sobre el hecho de que las sobrevivientes de violencia contra las mujeres no serán deportadas o sometidas a otras acciones punitivas relacionadas con su estatus migratorio cuando denuncien estos casos violentos a la policía u otras autoridades. Los estados deben permitir que las mujeres migrantes supervivientes de violencia soliciten confidencialmente el estatus de inmigración legal independientemente del agresor.

La legislación nacional debe brindar siempre la posibilidad de un proceso judicial incluso en ausencia de demanda formulada por las mujeres, cuando las sobrevivientes de violencia no pueden o no quieren dar una declaración detallada. A menudo hay situaciones en que las mujeres temen tanto a sus agresores que se niegan a dar testimonio debido a amenazas, vergüenza y otras razones. Dada la importancia de la declaración, los legisladores de algunos países han optado por adoptar una política de denunciantes o testimonios obligatorios sin los cuales el caso no puede continuar. Sin embargo, esta práctica puede disuadir a las mujeres de ponerse en contacto con la policía y de participar en el juicio. Las autoridades deben poder continuar las investigaciones sobre la base de otras evidencias, en ausencia de una declaración detallada de la víctima. Tal enfoque indicaría que el sistema de justicia toma en serio el delito, que puede comprender que, debido a factores emocionales y postraumáticos, la víctima es incapaz de proporcionar una declaración. En tales casos, en ausencia de una declaración detallada, las autoridades judiciales mantienen regularmente informadas a las víctimas a lo largo de las etapas del proceso hasta el final del juicio.

La legislación debe establecer que las sentencias deben ser acordes con la gravedad de los delitos de violencia contra las mujeres y se deben desarrollar criterios a la hora de redactar las sentencias para garantizar la coherencia en los resultados de la misma. Las sentencias impuestas en casos de violencia contra las mujeres dentro de los países han variado, han sido inconsistentes y a menudo fundadas por actitudes discriminatorias de funcionarios de justicia con respecto a las sobrevivientes de violencia. Se han realizado esfuerzos para reducir las discrepancias en las sentencias y para asegurar que las sentencias en casos de violencia contra las mujeres sean proporcionales a la gravedad del delito cometido. La experiencia muestra que la introducción de criterios a la hora de redactar las sentencias puede contribuir a la normalización de las sentencias impuestas en casos de violencia contra las mujeres.

La legislación sobre violencia contra las mujeres en muchos países sigue conteniendo disposiciones que absuelven y/o establecen penas menores para los autores de éstos actos en determinadas circunstancias. La legislación debe contemplar: sanciones cada vez más severas para los incidentes repetidos de violencia doméstica, independientemente del nivel de lesiones, y el aumento de las sanciones por vulneraciones múltiples de las órdenes de protección.

La legislación debe estipular que las sentencias en casos penales puedan condenar al pago de una indemnización adecuada y la restitución del agresor a la sobreviviente. La compensación puede ser un elemento para penalizar a los autores de violencia contra las mujeres, pero no debe sustituir a otras penas, como el encarcelamiento. En todos los países debería existir un programa de compensación patrocinado por el gobierno para dar derecho a las sobrevivientes de violencia contra las mujeres a solicitar y recibir una compensación justa.

La legislación debe establecer que la violencia contra las mujeres pueda constituir persecución y que las sobrevivientes de dicha violencia deben constituir "un grupo social particular" a los fines de la ley de asilo.

## Sección 2: Estrategias Sociales

El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW) ha adoptado recomendaciones específicas sobre el acceso de las mujeres a la justicia<sup>71</sup> y sobre la violencia contra las mujeres<sup>72</sup> que son de obligado cumplimiento en todos los Estados Europeos que han suscrito la convención y, por tanto, asumido el compromiso de actuar con la diligencia debida en derechos humanos<sup>73</sup>. Dichas recomendaciones constituyen un punto de partida esencial para definir nuevas estrategias sociales que contribuyan eficazmente a que las víctimas de violencia de género puedan acceder al sistema de justicia y protección.

Naciones Unidas propone una serie de recomendaciones en este sentido que nos parece importante resaltar<sup>74</sup>:

- Que se lleven a cabo esfuerzos sistemáticos y continuos para sensibilizar y capacitar a los distintos grupos profesionales del poder judicial, la policía, el personal de centros especializados en atención a violencia de género y otros recursos, con el fin de que se combatan los estereotipos y las actitudes discriminatorias, se mejore la comprensión de las formas interseccionales de discriminación y violencia que afectan a las mujeres y las niñas y se apliquen métodos basados en los derechos que tengan en cuenta las diferencias culturales y de género.
- Que las formaciones fueran, en la medida de lo posible, realizadas por personal experto de las propias comunidades locales que sufren estas discriminaciones.
- Que se implanten mecanismos de vigilancia, denuncia y protección y se ofrezcan servicios como líneas telefónicas de emergencia, asistencia jurídica, centros de denuncia, apoyo psicosocial y atención postraumática para ayudar y proteger a las mujeres y las niñas que se han encontrado en una situación de discriminación, racismo y/o xenofobia.
- Se refuerce la labor sistemática y habitual de recopilación, integración y divulgación de datos nacionales desglosados en función de diversos criterios, respetando y salvaguardando a la vez el derecho a la autoidentificación y la protección de la vida privada, y se creen indicadores para medir las desigualdades sobre la base de una

---

<sup>71</sup> Recomendación general n.º 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia: <https://goo.gl/Z7rMcP>.

<sup>72</sup> Recomendación General núm.35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general n.º 19: <https://goo.gl/3s4wdG>.

<sup>73</sup> Concepto de Diligencia debida en los Derechos humanos: <https://goo.gl/VenWBP>.

<sup>74</sup> Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <https://bit.ly/2S1mdS5>.

combinación de variables como la raza, el origen étnico y la religión en los casos de violencia de género.

- Se aborde las formas interseccionales de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas en el contexto del racismo, la discriminación racial y la xenofobia en los exámenes intergubernamentales pertinentes, como los relativos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el examen periódico universal.

Resulta importante destacar que las prácticas de sensibilización, prevención y atención, y todas aquellas derivadas de las políticas contra las violencias de género, deben construirse atendiendo al concepto de interseccionalidad<sup>75</sup>, como herramienta fundamental para la elaboración de políticas con enfoque de derechos humanos. Tener en cuenta violencias cruzadas como sucede en los casos de mujeres migrantes, de mujeres con problemas de salud mental, o de mujeres que residen en el mundo rural es fundamental para que la eficacia en la elaboración y aplicación de políticas sea real.

Así mismo, la Ley Orgánica 1/2004 y otras normas en este sentido, recogen que las medidas de prevención deben realizarse con una perspectiva de trabajo comunitario e intercultural y se pueden generalizar a este respecto algunas recomendaciones<sup>76</sup>:

- Buscar formas y lugares de encuentro que permitan que las entidades locales jueguen un papel activo en el acompañamiento y protección de las mujeres, contando con recursos específicos para ello.
- Buscar vías para garantizar que las perspectivas y las voces de las mujeres, se tienen en cuenta en la redacción de políticas públicas y estrategias de mejora en prevención, protección y persecución.
- Generar movilización comunitaria que pueda contribuir a la prevención de la violencia. Para ello resulta eficiente escuchar propuestas y experiencias de gobiernos locales, líderes y lideresas de las comunidades, organizaciones no gubernamentales y grupos de mujeres u otros colectivos específicos.

Los estados firmantes del Convenio de Estambul están obligados a la realización de campañas de sensibilización y a tomar medidas de prevención. Dentro de las campañas deben abordarse todos los niveles, fases y manifestaciones de la violencia. Asimismo, deben contemplarse todas las formas de violencia, las creencias, las actitudes y los determinados comportamientos que las enmascaran. Los estereotipos resultan una barrera importante en la protección efectiva de las mujeres, por lo que deben abordarse campañas específicas sobre ellos. El Comité CEDAW ya denunció a España porque los funcionarios del sistema público reproducen estereotipos, proponiendo medidas de cambio y la indemnización de la mujer denunciante<sup>77</sup>.

En España se han realizado varias campañas de prevención. Un problema es que en su mayoría<sup>78</sup> están destinadas a las mujeres sin hacer referencia a las actitudes y comportamientos de los hombres ni a la estructura social patriarcal, por lo que pueden resultar culpabilizadoras.

---

<sup>75</sup> Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica: <https://goo.gl/LuuMHx>.

<sup>76</sup> Naciones Unidas. Igualdad de género: <https://goo.gl/hwxwbg>.

<sup>77</sup> Dictamen CEDAW <https://goo.gl/ufslaj>.

<sup>78</sup> Ejemplo de Campaña de sensibilización Gobierno de España centrada en hombres (excepción y buena práctica) "Contra la violencia sexual # somos una" <https://goo.gl/pdhsyM>.

En este sentido, una recomendación es que las políticas gubernamentales deben considerar cambios legislativos, educacionales y publicitarios para responsabilizar a los hombres de su papel en el mantenimiento de la desigualdad, para que vean sus efectos en las mujeres y en ellos mismos, y que asuman su deber de implicarse en la promoción de la igualdad.

Otra estrategia importante a nivel de sensibilización es la necesidad de adecuar los formatos de los mensajes institucionales para hacer comprensible la información, generando campañas para los diferentes grupos objetivos y adecuando la información para cada grupo. Previamente es muy aconsejable llevar a cabo estudios poblacionales sobre creencias y actitudes con el objetivo de que las campañas se adapten a las necesidades de la población diana, de cada colectivo social y de sus diferentes particularidades culturales, así como del daño sufrido según el tipo de delito. Las campañas de la violencia ejercida contra las mujeres deben hacer más hincapié en implicar de forma activa al entorno de la persona bajo situación de violencia<sup>79</sup>.

Una acción intersectorial complementaria y coordinada en todos los niveles de adopción de decisiones (local, nacional e internacional) mejorará la eficacia de las campañas, que han de llevarse a cabo de forma conjunta con otros programas sociales, para crear respuestas integradas de prevención que aborden los vínculos entre los diferentes tipos de violencia, cuidando el uso de un lenguaje no sexista ni excluyente<sup>80</sup>.

En este sentido, algunos de los principios orientadores en materia de prevención de las violencias son<sup>81</sup>:

- Dar prioridad a la prevención de la violencia contra la mujer en todas las políticas y programas y garantizar que los esfuerzos sean holísticos.
- Asignar en todos los sectores recursos específico y suficientes, para las actividades de prevención, sensibilización y atención.
- Buscar apoyo político para inversiones sostenidas a largo plazo en prevención.
- Elaborar estrategias de prevención que enfrenten las causas de la violencia contra la mujer, en particular la persistencia de los estereotipos de género.
- Determinar objetivos claros, en los que se definan qué es lo que se quiere cambiar mediante las estrategias de prevención y cómo se pretende conseguir este cambio, estableciendo un proceso de seguimiento y evaluación.
- Garantizar que los órganos gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de trabajadores/as y empresarios/as, y líderes comunitarios locales, tendrán en cuenta las perspectivas y las voces de las mujeres para elaborar estrategias inclusivas eficaces.
- Comprometer proactivamente a los hombres y a los niños en la elaboración y la aplicación de estrategias para la prevención de la violencia masculina contra la mujer.
- Promover la seguridad de las mujeres, en caso necesario, modificando los ambientes físicos.
- Realizar campañas y actividades de promoción, en especial campañas encaminadas a transmitir el mensaje de que la violencia hacia la mujer es inaceptable y su eliminación es una responsabilidad pública.

---

<sup>79</sup> Análisis de las Campañas Publicitarias de Prevención de la violencia contra las mujeres en España. Valencia, 2005 <https://goo.gl/PHE6ao>.

<sup>80</sup> Análisis Campañas Publicitarias de Prevención de la violencia contra mujeres en España. <https://goo.gl/o1U9nj>.

<sup>81</sup> Secretariado General ONU. Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras a los hechos. <https://goo.gl/CiTwtu>.

Como señala en España la Ley Orgánica 1/2004, es indispensable adaptar las campañas a los colectivos de mujeres especialmente vulnerables: mujeres con diversidad funcional, mujeres que residen en el mundo rural, mujeres mayores, mujeres migrantes y mujeres de etnia gitana, entre otras.

En el caso del medio rural, donde la violencia está más oculta, también donde a las mujeres les cuesta más reconocerla y, en consecuencia, es donde hay un importante trabajo que realizar para sensibilizar sobre ella y tratar de prevenirla<sup>82</sup>. En el caso de las mujeres migrantes es necesario tener en cuenta la necesidad de asegurar que la información llega en un lenguaje claro y accesible, tanto en los mensajes de las campañas como en el contacto con los y las agentes implicadas. Una posible vía para trabajar estos aspectos puede ser un mayor apoyo de las administraciones a las organizaciones sociales para que el trabajo comunitario y el fortalecimiento asociativo sirvan de instrumentos para la prevención y atención contra la violencia de género. La dificultad en el acceso a la denuncia en casos de violencia sexual cuando la mujer se encuentra en situación administrativa irregular está constatada en España<sup>83</sup>.

Asimismo, la prevención en el ámbito sanitario, nos parece otro eje muy importante ya que muchas mujeres acceden a él, tengan intención o no de denunciar, y puede ser un lugar de detección y acompañamiento. Es fundamental que todo el personal sanitario de todos los estados reciba formación en violencia de género, a nivel de detección e intervención, con pautas de entrevista y conocimiento de los protocolos de actuación específicos, así como sobre la obligación de denunciar en caso de que los y las profesionales sanitarios sean conocedores de un delito contra las mujeres. En el caso español: 91% de mujeres en casos de violencia acuden a sanidad pública. En 2016 se detectaron 17.479 casos y se enviaron 14.501 partes de lesiones al juzgado, siendo el 8,7% de las denuncias totales, pero sólo el 3% del personal sanitario recibe formación<sup>84</sup>.

Si nos centramos en la cooperación y la participación, podemos afirmar que las relaciones entre las organizaciones feministas (entidades especializadas de atención o incidencia) y de defensa de los derechos humanos, con las políticas sociales a nivel territorial (sea local o regional según cada Estado y estatal) son una buena práctica. Un ejemplo es el Pacto de Estado contra la Violencia de Género 2017-2021, con el cual se aprueban un total de 214 medidas. Entendemos que es necesario que los estados amplíen los cauces de participación e incluyan vocales no gubernamentales en la elaboración y valoración de los planes y estrategias de lucha contra la violencia, y en la evaluación de las políticas públicas y acciones judiciales contra las violencias machistas.

Esta promoción de la participación de colectivos de mujeres va a favorecer un acercamiento de las mismas a las instituciones jurídicas-judiciales, pues existe una justificada percepción de hostilidad y desconfianza por parte de muchas migrantes hacia el sistema policial, como consecuencia de prácticas policiales dirigidas a perseguir la situación de irregular

---

<sup>82</sup> Parlamento Europeo. Informe de 2017 sobre la recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre las prioridades de la UE para el 62º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas. <https://goo.gl/yvDv2i>.

<sup>83</sup> Fundación Aspacia. Informe contra la violencia: denuncia, prevención y reparación. <https://goo.gl/DmSdyG>.

<sup>84</sup> Informe Sombra al GREVIO 2018. Plataforma Estambul Sombra España. <https://goo.gl/KJbKYN>.

administrativa de personas migrantes.

A nivel de atención otra importante recomendación es que los y las profesionales implicadas cuenten con información, así como formación adecuada y específica. Que los protocolos locales (coordinación, derivación, protección) estén bien actualizados con la información sobre las comunidades y que se fomenten mesas de intercambio entre los y las diferentes profesionales y referentes comunitarios de cada territorio que intervienen con las mujeres, de cara a crear un marco común de atención y buenas prácticas adaptado a las diferentes localidades y comunidades. En materia de atención a la violencia, es importante tener en cuenta las especiales circunstancias de las mujeres más vulnerables, desde el punto de vista de la interseccionalidad.

En España podemos destacar la buena práctica que realiza la Asociación AMALGAMA<sup>85</sup>, que a su vez pertenece a la Red de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe, cofinanciado por AIETI<sup>86</sup>, con su proyecto: “Promotoras comunitarias por la igualdad: por una vida libre de violencias, construyendo redes de apoyo”. En el forman a mujeres migrantes en acompañamiento en situaciones de violencia de género y han creado una red de mujeres que conforman un tejido de acompañamiento y de apoyo a otras mujeres migrantes en situaciones de violencia de género en la pareja.

Estos tejidos comunitarios que atienden a otras características de las mujeres y no solo al hecho de que están sobreviviendo historias de violencia, pueden ser un lugar ideal para realizar procesos de recuperación integral, que incluya no solo una posible indemnización económica (en Juzgados o Administraciones) sino un reconocimiento social y público de la verdad y facilite la restitución y rehabilitación psico-emocional.

Otra importante recomendación extensible a todos los estados, es que deben recogerse datos cualitativos y estadísticas detalladas sobre el conjunto del sistema de prevención, asistencia, protección, justicia y reparación de cada país, de cara a poder realizar una evaluación y seguimiento amplio de la eficacia de las políticas. La publicación de esta información es además una forma de limitar la impunidad, de realizar análisis de la realidad para poder mejorar las políticas públicas y una forma de reparación para las supervivientes al reconocer los hechos públicamente.

La necesidad de presupuestos públicos resulta indispensable, pudiendo combinarse con aportaciones privadas. Es muy importante que los países garanticen la financiación especificando su personal y horas de atención, así que como establecer organismos públicos de seguimiento y control. Las aportaciones económicas deben ser estables, duraderas, para permitir procesos integrales y a largo plazo. Entendemos que deben coexistir al menos dos líneas de financiación: una estatal para dar coherencia a las distintas violencias y otra territorial o local, según la organización de cada Estado, para la atención directa a las supervivientes teniendo en cuenta las características de cada zona.

---

<sup>85</sup> Asociación Amalgama <https://goo.gl/w1AaUm>.

<sup>86</sup> Investigación sobre “Derecho a una vida libre de violencia” de AIETI. <https://goo.gl/T6Pjat>.

En conclusión, todas las medidas descritas persiguen que todos los países promuevan una red estable de servicios sociales que permita cubrir la reparación de las víctimas, que fomenten políticas públicas de sensibilización y prevención adecuadas y coordinadas, que articulen una buena comunicación entre los diferentes estamentos (legales, sociales y otros) responsables de estas políticas y las organizaciones locales, y que garanticen que las ayudas económicas lleguen a las mujeres supervivientes, como exige el Convenio de Estambul.

### Sección 3: Estrategias educativas

Esta sección aborda una serie de **estrategias educativas** que deben implementarse para apoyar a las víctimas de la violencia de género e implícitamente para animarlas a denunciar los casos de violencia a las autoridades competentes, reduciendo así el fenómeno de la falta de información.

Este tema se abordará desde tres perspectivas: abordar las actitudes de la sociedad que normalizan, aprueban o justifican la violencia contra las mujeres, empoderar a las víctimas de la violencia de género y capacitar a profesionales de la justicia penal sobre el trauma psicológico y tratamiento de los traumas.

#### Abordar las actitudes de la sociedad hacia la violencia contra las mujeres:

Según las estadísticas de las Naciones Unidas<sup>87 88</sup>, las mujeres de todo el mundo están sometidas a violencia física, sexual, psicológica y económica, independientemente de sus ingresos, edad o educación. En la mayoría de los países, **menos del 40 por ciento de las mujeres que experimentaron violencia buscaron ayuda de cualquier tipo**. Entre las que lo hicieron, la mayoría acudió a familiares y amistades en lugar de a la policía o a los servicios de salud. En casi todos los países con datos disponibles, el porcentaje de todas las mujeres que buscaron asistencia de la policía, **fue inferior al 10%**. Esta renuncia a buscar ayuda puede estar vinculada a la aceptación generalizada de la violencia contra las mujeres. En muchos países, tanto las mujeres como los hombres creen que sufrir maltrato por parte de sus parejas se justifica en ciertas circunstancias. Sin embargo, las actitudes hacia la violencia están empezando a cambiar.

Durante décadas, activistas por los derechos de las mujeres e investigadoras/es en género, han visibilizado como el sistema patriarcal forma los roles y estereotipos sociales, tanto en términos funcionales como ideológicos, lo que mantiene la superioridad masculina sobre las mujeres. El análisis feminista visibiliza las numerosas formas en que las normas patriarcales y las "masculinidades hegemónicas", ideales normativos que definen y refuerzan el dominio, el privilegio y el poder de los hombres, sirven para producir jerarquías de género y validan el uso de la violencia contra las mujeres.

Las construcciones sociales refuerzan la hegemonía masculina sobre las mujeres. Después de todo, los hombres son los perpetradores más comunes de violencia contra las mujeres, y es innegable que la mayoría de los hombres aún disfrutan del poder sobre las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado. A pesar de los múltiples esfuerzos del feminismo a lo largo

---

<sup>87</sup> Mujeres del mundo 2015. Tendencias y estadísticas, Capítulo 6, Violencia contra la mujer, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2015. <https://unstats.un.org/unsd/gender/chapter6/chapter6.html>.

<sup>88</sup> Las mujeres del mundo 2015, Tendencias y estadísticas, Capítulo 6, Violencia contra la mujer, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2015. <https://unstats.un.org/unsd/gender/chapter6/chapter6.html>.

de la historia por terminar con la desigualdad entre mujeres y hombres en la sociedad, desmantelar una jerarquía de género que ha sido creada durante siglos es una misión difícil.

Igualmente, la aceptación cultural de la violencia contra las mujeres, incluida la violencia sexual, como un asunto privado, obstaculiza la intervención externa y evita que las personas afectadas se expresen y tengan apoyo. En muchas sociedades, las mujeres que han vivido violencia sexual también se sienten estigmatizadas, lo que inhibe las denuncias.

La normalización de este tipo de violencia, la aceptación de que las actitudes agresivas son parte inmutable de la vida o la creencia de que las representaciones simbólicas de la violencia no tienen consecuencias reales en la vida, generan la culpabilización de la víctima, y no del agresor, a la hora de prevenir y evitar la violencia. La perpetuación de una identidad masculinidad violenta, la erotización y romantización de la violencia, contribuyen a una cultura en la que se invisibilizan y normalizan los atentados contra los derechos humanos de las mujeres. En consecuencia, no se reconoce a las víctimas, que tienden a no denunciar, ya que son culpadas por la violencia que han vivido.

La culpabilización de la víctima es un fenómeno en el que las víctimas de delitos o tragedias son responsables de lo que les sucedió. Culpar a las víctimas permite a la sociedad creer que la violencia sólo la sufren las mujeres que lo merecen. Se sabe que esta culpabilización de la víctima ocurre en casos de violación y agresión sexual, donde la mujer a menudo es acusada de provocar el ataque debido a su ropa o comportamiento.

Un fenómeno psicológico que contribuye a esta tendencia de culpabilización de la víctima es el **error fundamental de atribución**. Cuando pensamos en la violencia que sufren otras personas, tendemos a atribuir las causas de lo ocurrido a factores internos como las características de la personalidad e ignorar o minimizar las variables externas, como una estrategia contra el miedo de que nos pueda suceder a nosotras y una forma de intentar controlar la situación; aunque las variables situacionales siempre están presentes, automáticamente atribuimos la causa a las características internas.

El error fundamental de atribución explica por qué las personas a menudo culpan a las víctimas de hechos sobre las que generalmente no tienen control. El término **culpar a la víctima** es a menudo utilizado por los psicólogos sociales para describir un fenómeno en el que las personas culpan a las víctimas inocentes de crímenes por su desgracia. En tales casos, las personas pueden acusar a la víctima de no protegerse al comportarse de cierta manera o de no tomar medidas de precaución específicas para evitar o prevenir el evento.

Ejemplos de esto incluyen acusar a las víctimas de violación y supervivientes de violencia doméstica, se culpa a las víctimas de comportarse de alguna manera que haya provocado a sus atacantes. Los investigadores sugieren que el **sesgo cognitivo** hace que las personas creen erróneamente que las víctimas deberían haber predicho eventos futuros y, por lo tanto, haber tomado medidas para evitarlos.

Nuestra tendencia a culpar a la víctima también se debe en parte a nuestra necesidad de creer que el mundo es un lugar justo y equitativo. Cuando algo malo le sucede a otra persona, a menudo creemos que deben haber hecho algo para merecer ese destino. Los psicólogos sociales se refieren a esta tendencia como el **fenómeno del mundo justo**. Sentimos la necesidad de creer



que el mundo es justo y que las personas obtienen lo que merecen, porque si pensamos que el mundo no es justo, entonces es más evidente que cualquiera puede ser víctima de una tragedia, nosotras mismas, nuestros amigos/as, nuestra familia, etc. No importa cómo de cauteloso y concienzudo/a seas, la violencia puede pasarles a las personas buenas. Creer que el mundo es justo, creer que las personas merecen lo que les sucede y culpar a la víctima de lo que le ocurre, es una estrategia contra el miedo a que nos pueda pasar algo terrible a cualquiera.

Una estrategia esencial para alentar a las mujeres a denunciar casos de violencia de género es educar a las personas (hombres, mujeres, menores), a las familias y a la sociedad para que identifiquen y entiendan las actitudes sociales que normalizan, aprueban o justifican la violencia contra las mujeres y el impacto negativo que produce a todos los niveles de la vida.

Con frecuencia, debido a los ciclos y patrones mencionados anteriormente, el comportamiento violento continúa ocurriendo, porque es la única forma en que las personas saben cómo relacionarse entre sí. A veces, esto se debe a los antecedentes o la dinámica familiar de las personas. Por ello, puede ser difícil para una víctima darse cuenta de que está viviendo una relación violenta o abusiva. Una manera de ayudar a identificar la violencia es aumentar la conciencia acerca de las muchas formas que puede tomar la violencia contra las mujeres, tales como: **violencia física**, **violencia emocional**, **violencia sexual**, **violencia económica** (cuando una pareja controla la economía de la otra persona, o la obliga a depender económicamente o existe una amenaza de ese control económico), **violencia social** (cuando una pareja controla la vida social de la otra persona, forzándola al aislamiento social), **violencia simbólica** (forma en que los mensajes de los medios de comunicación promueven y perpetúan la violencia contra las mujeres), **violencia obstétrica** (la deshumanización de las mujeres, y el control de sus derechos y elecciones reproductivas), **violencia entre parejas adolescentes** (control, abuso y/o comportamientos agresivos que pueden ocurrir en las relaciones entre adolescentes).

Las estrategias educativas deben centrarse en transformar las normas sociales y de género que sean dañinas a través de la movilización comunitaria y de la educación participativa basada en grupos con mujeres y hombres para generar reflexiones críticas sobre las relaciones desiguales de género y poder.

Una herramienta educativa no formal y útil, es “Voces contra la violencia”, un plan de estudios desarrollado por la “Asociación Mundial de Guías y Scouts” y “ONU Mujeres”<sup>89</sup>, que proporciona a los jóvenes (de 5 a 25 años) herramientas y experiencias para comprender las causas fundamentales de la violencia en sus comunidades, para educar e involucrar a sus iguales y sus comunidades para prevenir tal violencia, y para aprender sobre dónde acudir si se experimenta la violencia.

---

<sup>89</sup> Voces contra la violencia - Manual para líderes de grupos, Asociación Mundial de Guías y Scouts (WAGGS) y ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), 2013, disponible en: <http://www.unwomen.org//media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/10/voicesagainstviolence-handbook-en%20pdf.pdf?la=en&vs=1455>.

El plan de estudios tiene los siguientes seis beneficios educativos básicos que fortalecen, a través de actividades apropiadas para su edad, el conocimiento y la comprensión de los participantes:

1. Crear un espacio seguro y de apoyo para que los menores y los jóvenes hablen sobre la desigualdad de género y la violencia contra las niñas y mujeres jóvenes.
2. Pensar en la igualdad de género y en lo que significa ser hombre o mujer, así como comprender los roles, normas y expectativas de género y comenzar a promover la igualdad.
3. Identificar y comprender las diferentes formas de violencia contra las niñas y reconocer los diferentes indicadores de la violencia.
4. Apoyar las relaciones respetuosas, desarrollando habilidades para formar relaciones sanas de amor y de amistad.
5. Visibilizar los derechos humanos de las niñas y las mujeres, aumentando la conciencia sobre este tipo de violencia.
6. Tomar medidas para detener la violencia, desarrollando y organizando eventos o actividades de sensibilización dentro de la comunidad local para crear conciencia sobre cómo se debe detener la violencia contra las niñas y mujeres jóvenes.

El plan de estudios incluye un manual para las personas educadoras de pares que ayudará a impartir sesiones apropiadas para su edad, así como actividades educativas no formales. Los grupos más jóvenes pueden comenzar con narraciones y juegos que los lleven a pensar sobre roles y estereotipos de género, mientras que los grupos de mayor edad pueden organizar concursos de carteles, visitar y ofrecerse como voluntariado en casas de acogida, o desarrollar campañas y proyectos basados en la comunidad local para abordar formas específicas de violencia contra niñas y mujeres.

### **Empoderar a mujeres y niñas:**

El empoderamiento de las mujeres y las niñas es un factor crucial que influye en la decisión de las víctimas y testigos de violencia de género de denunciar el delito a las autoridades competentes. El empoderamiento es el proceso por el cual una persona se convierte en un agente de cambio, es decir, un proceso por el cual aumenta la capacidad de las personas o grupos de tomar decisiones y transformar esas elecciones en acciones y resultados deseados.

Un enfoque central en el proceso de empoderamiento de las mujeres y las niñas es **apoyarlas para su autorrealización, para que conozcan su propio potencial y para que entiendan sus derechos**. Las acciones emprendidas para este propósito deben realizarse no solo a nivel individual, sino a nivel social. Empoderar a las mujeres significa empoderar a la sociedad, inculcar un verdadero sentido de autoestima en las mujeres en toda la sociedad, para que pueda prosperar. El proceso también debería centrarse en aumentar el grado de autonomía y mejorar el estatus político, social, económico y de salud de las mujeres.

Según Naciones Unidas<sup>90</sup>, *lograr cambios requiere políticas y acciones programadas que mejoren el acceso de las mujeres a medios de vida y recursos económicos seguros, alivien sus*

---

<sup>90</sup> Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Capítulo 4, Programa de Acción, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2004: [https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA\\_en.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA_en.pdf).

*responsabilidades extremas con respecto a las tareas domésticas, eliminen los impedimentos legales para su participación en la vida pública y aumenten la conciencia social a través de programas efectivos de educación y la comunicación de masas. Además, mejorar el estatus de las mujeres también mejora su capacidad de toma de decisiones en todos los niveles y en todas las esferas de la vida, especialmente en el área de la sexualidad y la reproducción. Esto, a su vez, es esencial para el éxito a largo plazo de los programas de población.*

Las estrategias educativas destinadas a empoderar a las mujeres y las niñas deben estar presentes en todos los contextos educativos formales y no formales, a nivel nacional e internacional. Las Naciones Unidas<sup>91</sup> proponen una serie de pasos a seguir para empoderar a las mujeres y eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres:

1. Establecer mecanismos para la participación y representación equitativa de las mujeres en todos los niveles del proceso político y la vida pública en cada comunidad y sociedad, permitiendo así que las mujeres expresen sus propias preocupaciones y necesidades.
2. Promover el desarrollo del potencial de las mujeres a través de la educación, el desarrollo de habilidades y el empleo, dando una importancia primordial a la eliminación de la pobreza, el analfabetismo y la mala salud entre las mujeres.
3. Eliminar todas las prácticas que discriminan a las mujeres y ayudar a las mujeres a establecer y hacer realidad sus derechos, incluidos los relacionados con la salud sexual y reproductiva.
4. Adoptar medidas apropiadas para mejorar la capacidad de las mujeres para obtener ingresos más allá de las ocupaciones tradicionales, con el propósito de lograr la autosuficiencia económica y garantizar la igualdad de acceso de las mujeres al mercado laboral y a los sistemas de seguridad social.
5. Eliminar la violencia contra las mujeres.
6. Eliminar las prácticas discriminatorias de los empleadores contra las mujeres, como las basadas en pruebas de uso de anticonceptivos o estado de embarazo.
7. Si es posible, establecer las disposiciones legales y otras medidas apropiadas para que las mujeres puedan combinar las funciones de maternidad, lactancia y crianza con su participación en el mercado de trabajo.

### **Trauma psicológico y abordajes basados en el trauma:**

A la hora de valorar el trauma, hemos de tener en cuenta tanto la experimentación de la situación traumática y la respuesta individual a un evento o serie de eventos abrumadoramente negativos, como la violencia interpersonal, en los que la vida corre riesgo, la guerra o el desastre natural, que pueden alterar la neurobiología humana —el cambio en las funciones del cerebro y del sistema nervioso—. Si bien los cambios neurobiológicos no son necesariamente permanentes, pueden ser duraderos si no se abordan de manera adecuada.

---

<sup>91</sup> Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Capítulo 4, Programa de Acción, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2004: [https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA\\_en.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA_en.pdf).

Por lo tanto, el impacto traumático de la violencia física y sexual a menudo lleva a consecuencias perjudiciales para la víctima que hacen que se muestre reticente a buscar ayuda de las autoridades competentes, por temor a que su participación en el sistema de justicia pueda aumentar el sufrimiento. La capacidad de la persona para recuperarse del trauma de la violencia, se ha relacionado directamente con la respuesta de las instituciones al evento traumático, en particular, de la respuesta que las autoridades policiales dan una mujer que denuncia un delito. Cuando dichas instituciones que acompañan a las víctimas de la violencia no comprenden los efectos complejos y duraderos de la violencia y las situaciones traumáticas, se arriesgan a causar más daños, es decir, a revictimizar. Por lo tanto, es crucial que las autoridades policiales y otros miembros de la comunidad de justicia penal estén formados para acompañar a las mujeres víctimas de violencia, usando enfoques que aborden el trauma con las víctimas.

Estar formado en las consecuencias traumáticas de la violencia significa entender la neurobiología del trauma y el efecto que tiene el trauma en el cerebro y la memoria. La amígdala, el hipocampo y la corteza prefrontal en el cerebro experimentan cambios profundos después del trauma asociado con la violencia. Además, el estrés postraumático aumenta los niveles de respuesta de cortisol y norepinefrina. Estos cambios pueden hacer que las víctimas sufran hiperactivación, pensamientos intrusivos y flashbacks, pesadillas y trastornos del sueño y, lo más importante, cambios en la memoria y la concentración. Por lo tanto, las víctimas a menudo son incapaces de proporcionar un testimonio cronológico y coherente a la policía. La impresión de inconsistencia que, en otros contextos, indicaría falta de fiabilidad del testimonio, realmente es una consecuencia natural del trauma que las víctimas han experimentado. Además, los traumas, en un porcentaje alto de casos, generan ansiedad, miedo y desconfianza. Estos sentimientos, junto con la vergüenza o la culpa por lo que les ha sucedido, dificultades para la víctima con el sistema de justicia penal, sobre todo en el sentido de que pierdan credibilidad.

Las personas traumatizadas a menudo viven un proceso que no es comprendido por la sociedad. Muchos profesionales que acompañan a mujeres víctimas creen que cuando una persona experimenta un evento traumático, la parte del cerebro que maneja el área cognitiva, es decir, el pensamiento y el razonamiento (corteza prefrontal) registra la gran mayoría del evento, incluyendo quién, qué, dónde, por qué, cuándo y cómo. Esta creencia a menudo ignora el funcionamiento de la parte más primitiva del cerebro durante un evento altamente estresante o traumático. Cuando el sistema de justicia penal responde a la denuncia de un delito, la mayoría de los profesionales están orientados a obtener información fruto del procesamiento y pensamiento periférico y consciente, que maneja la información y la memoria en situaciones normales. Pero en las situaciones traumáticas, a menudo desaparecen algunos recuerdos, a través de mecanismos de inconscientes y de los efectos de la norepinefrina y los glucocorticoides en la amígdala y el hipocampo. Por lo tanto, si se pasa por alto cómo el trauma configura la memoria, inhibiendo el recuerdo claro de un hecho muy estresante o que genere mucho miedo, se reduce la precisión de los detalles proporcionados.

Conocer el funcionamiento de la sintomatología postraumática requiere saber reconocer los efectos asociados a la vivencia traumática y diseñar todas las interacciones con las víctimas de la violencia de tal manera que se minimice la re-traumatización. En particular, es importante enfatizar la creación de espacios de seguridad y bienestar físico, psicológico y emocional para abordar las experiencias y necesidades únicas de las personas sobrevivientes y ayudarlas a reconstruir una sensación de control sobre la vida, empoderamiento y autosuficiencia.

## Principios básicos del acompañamiento a víctimas de violencia:

1. Conocer los impactos del estrés y el trauma en el cerebro y el cuerpo.
2. Asegurar la seguridad física y emocional de la persona.
3. Saber que el acompañante es de confianza y fiable.
4. Fortalecer la autonomía de la víctima: mientras más opciones tenga la persona y más control tenga sobre su experiencia, más probabilidades habrá de que la persona participe en los servicios y más efectivos serán.
5. Reconocer un comportamiento conflictivo por parte de la víctima puede ser el resultado de intentos de autoprotección, generados a raíz de la experiencia traumática.
6. Tener un enfoque de intervención basado en la resiliencia, que reconozca las fortalezas de las personas, a pesar de las consecuencias de las experiencias traumáticas que pueden estar afrontando.

La integración de prácticas basadas en el trauma en todo el trabajo del sistema de justicia penal y de servicios sociales, mejorará la calidad judicial y social al reducir el daño ocasionado a la víctima durante el juicio, alentando así a la denuncia de casos de violencia.

## CAPÍTULO 3

### ORDEN DE PROTECCIÓN PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO<sup>92</sup>

*En las siguientes secciones aparece el término violencia doméstica, pues corresponde a la traducción y a la legislación de cada uno de los países, aunque somos conscientes de que este no es el término recomendado por la legislación española, que sería violencia de género para referirnos a este tipo de delitos, por ser fieles a la traducción, se va a mantener a lo largo de la guía.*

#### Sección: 1 Rumanía

En la legislación rumana existe normativa relativa a las medidas de protección de las mujeres víctimas de violencia familiar. Tiene especial relevancia la Ley 217/2003 para prevenir y combatir la violencia doméstica, la cual se ha modificado y publicado en varias ocasiones. La última modificación se produjo de manera reciente con la Ley 174/2018, que introdujo la orden de protección provisional en la legislación nacional<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> N.d.T.: En el original aparece “Domesic Violence” (Violencia Doméstica). Este término sería el fruto de la traducción literal al castellano de una parte de esta guía elaborada por mujeres profesionales que no residen en España, por lo tanto, sus legislaciones usan esta terminología. Hemos optado por traducirla de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico.

<sup>93</sup> Ley n.º 217/2003 publicada de nuevo en el Boletín Oficial No. 205 del 24 de marzo de 2014, que quedó modificada por la Ley n.º 174/2018 publicada en el Boletín Oficial No. 618 del 18 de julio de 2018, ambas están disponibles en [www.just.ro](http://www.just.ro).

La Orden de Protección (OP) está regulada como una medida de protección amparada legalmente a petición de una persona cuya vida, integridad física o mental o libertad se ve amenazada por un acto de violencia hacia ella, cometido por un miembro de su familia. Esto no solo incluye la violencia física o verbal, también la psicológica, sexual, económica, social o espiritual. La Ley 217/2003 proporciona una definición de "*miembro de la familia*" que se corresponde con la visión europea de esta noción y no se limita solo a una persona con la que la víctima mantiene una relación sentimental oficial (cónyuge), sino también a personas que hayan establecido relaciones similares a las dadas entre cónyuges o entre padres e hijos. Se incluye a parejas actuales o pasadas que hayan convivido o no con la víctima, ascendientes y descendientes, así como sus hermanos y hermanas.

Esta forma de protección puede ser solicitada por las mujeres (de forma personal o a través de un representante), o, con su consentimiento, por el abogado/o de la acusación o un representante de la autoridad o de la institución competente a nivel territorial y administrativo con responsabilidades en el campo de la protección de las víctimas de violencia doméstica, así como por el representante de cualquier profesional de los servicios sociales acreditado por la ley que se dedique a prevenir y combatir la violencia doméstica. Si la petición la realizan otras personas, la víctima puede poner fin a las actuaciones judiciales para la solicitud de la OP.

La OP la emitirá el juzgado de lo civil (o el tribunal del distrito del territorio en el que reside la víctima) en un periodo no superior a 72 horas desde la remisión de la solicitud y con una validez máxima de 6 meses. Mediante la OP se pueden adoptar una o más de las siguientes medidas (a petición de la superviviente): expulsar temporalmente al agresor del domicilio familiar —independientemente de si es o no el propietario—; tomar medidas que favorezcan que la víctima y, si corresponde, los hijos e hijas, continúen en el domicilio familiar; limitar el derecho del agresor a compartir la vivienda con la víctima en el caso de que se pueda hacer de tal manera que el agresor solo utilice una parte y no pueda entrar en contacto con la víctima; alojar a la víctima, previo consentimiento, y a sus hijos si los tuviere, en un centro residencial; obligar al agresor a mantenerse a una distancia mínima de la víctima, de los miembros de su familia, de su lugar de residencia, de su trabajo, o de su centro educativo; prohibir al agresor acudir a ciertos lugares o áreas frecuentadas por la víctima; solicitar que el agresor lleve en todo momento un dispositivo de vigilancia electrónico; prohibir al agresor que contacte con la víctima por teléfono, email o cualquier otro medio físico o electrónico; solicitar que el agresor entregue sus armas a la policía; solicitar la custodia de los hijos menores y establecer el lugar de residencia de estos.

En la ley no se menciona que se tengan que proporcionar pruebas para acogerse a este procedimiento, siempre que se indique que no se admitirán pruebas cuya gestión requiera de un largo periodo de tiempo. La OP se hace efectiva inmediatamente y la apelación de dicha orden no afecta a su ejecución. Tras la expiración de la OP, esta puede solicitarse de nuevo si todavía se cumplen las condiciones legales que permiten su emisión.

La Orden de Protección Provisional (OPP) se introdujo en la legislación rumana en 2018 y es diferente de la orden de protección (regulada desde 2012). Es, básicamente, una herramienta complementaria de la OP. La OPP se emite cuando existe un riesgo inminente para la vida, la integridad física o la libertad de la persona que se encuentra amenazada por un episodio de violencia, a fin de disminuir el riesgo de que se produzca nuevos episodios violentos. La OPP la

puede emitir inmediatamente un agente de policía y se hace efectiva sin plazo de espera ni aviso, teniendo una validez de 5 días (120 horas) con la posibilidad de extender este tiempo hasta que se emita una OP. Cuando el agente de policía emite la OPP, la Fiscalía debe confirmar dicha medida en un plazo de 48 horas, tras analizar los testimonios y las pruebas recabadas por el/la agente de policía. A continuación, la Fiscalía tiene la obligación de presentar al Juez el expediente con la OPP y las pruebas recabadas. El/la juez/a decidirá si se emite una OP (a través de un proceso urgente) hasta que se complete el proceso de la OPP, que será legalmente extensible hasta que se complete el procedimiento judicial. La OPP puede recurrirse, pero interponer un recurso de apelación no impedirá su ejecución.

El/la agente de policía emitirá la OPP en base al formulario de riesgo<sup>94</sup>, mediante el cual el/la agente determina el grado de riesgo tras la evaluación in situ. Si el riesgo para la víctima es alto o muy alto, el/la agente de policía emitirá una OPP en la que expondrá una o más medidas prescritas por ley, pero no todas las medidas disponibles a través de la OP podrán imponerse a través de la OPP, tan solo: la expulsión temporal del agresor del domicilio familiar independientemente de si es o no el dueño de la propiedad; la reinserción de la víctima y, si corresponde, de los hijos e hijas en el domicilio familiar; la obligación del agresor a mantenerse a una distancia mínima prescrita de la víctima, de los miembros de su familia, de su lugar de residencia, de su trabajo, o de su centro educativo; la solicitud de que el agresor lleve en todo momento un dispositivo de vigilancia electrónico; el requerimiento de que el agresor entregue sus armas a la policía.

La denuncia puede ser interpuesta a petición de la víctima o por otras personas que se hayan visto involucradas, que hayan colaborado en perpetrar actos violentos o que los hayan presenciado *ex officio*. Para verificar las denuncias por violencia doméstica, la ley estipula un reglamento específico relativo a las pruebas que pueden recabar los agentes de policía, a saber: pruebas percibidas por los mismos agentes u obtenidas de documentos o a través de recursos técnicos y registro de aquellas halladas en un documento; pruebas obtenidas de documentos consultados en las bases de datos a las que los agentes tengan acceso de acuerdo con las funciones de su cargo; testimonios de personas involucradas en episodios de violencia doméstica, personas que hayan sido testigos de dicha violencia y otras personas que puedan proporcionar información acerca de los involucrados en la violencia; grabaciones de audio y vídeo o fotografías (sin importar su procedencia); documentos, incluidos mensajes o publicaciones en el ámbito de internet y/o a través del teléfono móvil.

El cumplimiento de la OPP y de la OP está supervisado por la policía; el incumplimiento de las medidas impuestas constituye un delito que puede castigarse con penas de prisión de un mes a un año. Durante la supervisión, la policía lleva a cabo comprobaciones permanentes del cumplimiento de todas las medidas impuestas al agresor (visitas al domicilio, obtención de la información a través de vecinos, del lugar de trabajo o de otros espacios de la víctima, según el caso.) Además, tras la emisión de la OPP, la policía se asegurará de que se respetan también los derechos del agresor al proporcionarle la información necesaria y correcta sobre la OPP, así como el acceso a los servicios sociales especializados que pueden proporcionarle alojamiento y terapia.

---

<sup>94</sup> El formulario lo establece la Orden No. 146/2578/2018 del 11 de diciembre de 2018 sobre cómo los agentes de policía deben tratar los casos de violencia doméstica. Esta orden es conjunta entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo y Justicia Social. Disponible en [www.mai.gov.ro](http://www.mai.gov.ro).

Tanto la OP como la OPP se emiten únicamente en casos de violencia doméstica, y a fecha de 2018<sup>95</sup> no se habían presentado medidas específicas para que la policía supervisase la efectividad de la implementación de la OP, y tan solo existe la posibilidad de que el juzgado de lo civil ordene, junto con la OP, medidas de control como el requerimiento de que el agresor se presente regularmente ante la policía (una medida introducida en 2017), o que se lleven a cabo comprobaciones periódicas y espontáneas en la vivienda del agresor (una posibilidad introducida en 2018). Hasta ese momento, el incumplimiento de las medidas de la OP lo comunicaba a la policía la persona protegida si así lo deseaba<sup>96</sup>. El requerimiento de que el agresor porte un dispositivo de vigilancia electrónico de forma permanente es puramente teórico, pues no existen posibilidades reales de que se implemente o se monitorice, puesto que en Rumanía no se han adquirido dichos dispositivos de vigilancia, y la obligación de llevar pulseras electrónicas solo aparece en la legislación desde 2014 (Código de Legislación Procesal) para casos de medidas preventivas como arresto domiciliario u otras medidas de control judicial.

## Sección 2: Bulgaria

En Bulgaria, la *Ley de Protección contra la Violencia Doméstica* (en adelante, LPVD)<sup>97</sup> ofrece ante juzgados regionales y en periodos relativamente cortos de tiempo soluciones civiles directas contra la violencia doméstica<sup>98</sup>. Las autoridades no pueden intervenir *ex officio* y el inicio de las diligencias depende exclusivamente de la voluntad y proactividad de la víctima, lo que también supone algunos problemas probatorios.

La solicitud para una OP se presenta en el plazo máximo de un mes desde el último episodio de violencia doméstica (Art. 10, par. 1, LPVD) y el juzgado concierta una vista pública en un plazo máximo de un mes (Art. 12, par. 1, LPVD). Se pueden presentar varios medios de prueba durante el proceso (Art. 13-14, LPVD), pero también es posible basarse solo en la declaración de la víctima (Art. 13, par. 3, LPVD).

Si el juzgado aprueba la solicitud, se emite una OP en la que se establecen medidas de protección (Art. 5, LPVD), que pueden incluir: obligar al agresor a abstenerse de cometer actos de violencia doméstica; expulsar al agresor del domicilio familiar durante un periodo de tiempo determinado por el juzgado; prohibir al agresor acercarse a la víctima, a su vivienda, a su lugar de trabajo, a sus contactos y a los lugares de ocio que frecuenta; asegurar el alojamiento temporal de las y los menores con la familia de las víctimas de la agresión; obligar al agresor a asistir a programas especializados; y proporcionar reparación a las víctimas. También se impone

---

<sup>95</sup> Hasta la adopción de la Ley No. 174/2018, disponible en [www.just.ro](http://www.just.ro), respecto de la Orden n.º 146/2578/2018 del 11 de diciembre de 2018, disponible en [www.mai.gov.ro](http://www.mai.gov.ro).

<sup>96</sup> Respecto las situaciones transfronterizas, la ley rumana permite que se emitan órdenes de protección europeas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley n.º. 151/2016; las medidas de protección que se imponen son solo la prohibición del agresor de acercarse a determinados lugares establecidos por el tribunal; y la prohibición de comunicarse con la víctima o de acercarse a ella, a su lugar de trabajo, escuela o a otros lugares frecuentados por la víctima.

<sup>97</sup> La Asamblea Nacional de la República de Bulgaria (2005): Закон за защита от домашното насилие [Ley de Protección contra la Violencia Doméstica] (Boletín Oficial 27/29.03.2005), Sofía: Asamblea Nacional de la República de Bulgaria.

<sup>98</sup> La violencia doméstica incluye cualquier acto de violencia física, sexual, psicológica, emocional o económica, así como la intención de ejercerla; la limitación coercitiva de la vida, la libertad y los derechos personales que se cometa contra un familiar o personas con las que se tiene o ha tenido una relación familiar o con las que se ha cohabitado (Art. 2, par. 1, LPVD). En lo que respecta a los niños, la violencia doméstica también incluye cualquier acto de violencia del que hayan sido testigos (Art. 2, par. 2, LPVD).



una multa de entre 100 y 500 euros (200 y 1000 leva búlgaros) (Art. 5, par. 4, LPVD). La mayoría de estas medidas se imponen durante un periodo de entre 3 y 18 meses (Art. 5, par. 2, LPVD).

La legislación búlgara también reconoce la OP inmediata, que se emite dentro de las 24 horas posteriores a la presentación de la solicitud en caso de que esta contenga información sobre peligro directo, inmediato o posterior para la vida o la integridad de la víctima (Art. 18, LPVD), y estará vigente hasta que se emita o se deniegue una OP (Art. 19, LPVD).

En relación a los problemas de implementación de las OP para víctimas de violencia doméstica, en Bulgaria no existen registros centralizados de dichas órdenes, por lo que la policía que acude a un episodio de violencia no posee información de antemano sobre la existencia o el incumplimiento de tales órdenes. Si la pareja no convive en la misma casa, es muy complicado que la víctima pueda obtener una OP. Del mismo modo, la cohabitación es difícil de probar. Las uniones matrimoniales de parejas LGBTI no tienen amparo legal, por lo que no están dentro del ámbito de aplicación de esta ley.

En 2015, Bulgaria emprendió los tan esperados pasos hacia la implementación de la normativa 606/2013 sobre el reconocimiento mutuo de las medidas de protección en asuntos civiles al introducir un capítulo especial en la LPVD (Art. 23 y siguientes, LPVD).

La ejecución de las OP no cuenta con una regulación legislativa detallada y está más relacionada con la capacidad proactiva de las instituciones. La decisión de notificar y probar una posible violación de la orden depende enteramente de las personas protegidas. El control de la prohibición de violencia doméstica, la expulsión del agresor del domicilio cohabitado y la prohibición de acercarse a la víctima es responsabilidad de la policía (Art. 21, par. 1-2, LPVD). Se llevan a cabo programas especializados para agresores y víctimas a través del gobierno o de entidades legales sin ánimo de lucro (Art. 6, par. 4, LPVD).

En 2015, Bulgaria incluyó la Ley de Orden de Protección Europea (LOPE)<sup>99</sup>. Esta proporciona una lista de medidas de protección según la cual se emite una OPE, como por ejemplo las prohibiciones o las restricciones para la persona causante del peligro (Art. 3, LOPE). También se aprobaron medidas muy necesarias y esperadas en el Código de Legislación Procesal búlgaro (CLP)<sup>100</sup> que permitieron la implementación de medidas de protección para las víctimas.

La normativa de las medidas de protección del Código de Legislación Procesal búlgaro se redactó en términos generales y no contempla especificidades de género. En cuanto a los detalles relativos al enjuiciamiento de los delitos de violencia doméstica y de género, el CLP contempla audiencias judiciales privadas (Art. 263, par. 2, CLP). Por lo tanto, se deja a la sensibilidad y a la experiencia profesional de los magistrados la opción de tomar en consideración las especificidades de género en el procesamiento y en el juicio de los actos cometidos en el ámbito del presente análisis.

---

<sup>99</sup> La Asamblea Nacional de la República de Bulgaria (2015): Закон за Европейската заповед за защита [Ley sobre la Orden de Protección Europea] (Boletín Oficial 41/5.06.2015), Sofía: Asamblea Nacional de la República de Bulgaria.

<sup>100</sup> La Asamblea Nacional de la República de Bulgaria (2005): Наказателно-процесуален кодекс [Código de Procesamiento Penal] (Boletín Oficial 86/28.10.2005), Sofía: Asamblea Nacional de la República de Bulgaria

### Sección 3: Grecia

Una mujer víctima de violencia en la relación de pareja, puede recibir protección frente al agresor en los tribunales griegos. Además de presentar una demanda, puede solicitar medidas de protección en los tribunales civiles. Los tribunales penales también pueden conceder órdenes de alejamiento y de protección. Se pueden emprender ambas vías acumulativamente, que proporcionarán resultados temporales que generalmente duran hasta la emisión de una sentencia definitiva sobre el caso principal.

Los tribunales civiles conceden medidas de protección<sup>101</sup> como solución temporal para la protección de una persona que se encuentra en peligro inminente o cuyos derechos están siendo violados hasta que el juzgado emita una decisión final sobre los fundamentos de la denuncia. La ejecución de las medidas de protección no requiere de la aportación de pruebas, que sí son necesarias para tomar una decisión sobre la denuncia, sin embargo, la víctima debe poder corroborar la amenaza inminente por la que exige la medida de protección. Normalmente, el caso se examina uno o dos meses después de haberse presentado la denuncia y la decisión se publica un mes después. Sin embargo, se puede solicitar una orden provisional durante el proceso, que se emite en cuestión de días<sup>102</sup>. Cualquier persona que sufra una violación de sus derechos puede solicitar las medidas de protección. Esto incluye a las mujeres que no están amparadas por la Ley de Abuso Doméstico 3500/2006 (como en el caso de las parejas que no cohabitan) y las víctimas en general.

Al solicitar una OP ante los tribunales civiles, la víctima puede pedir al tribunal que se emita una orden contra el agresor que le obligue o le prohíba realizar ciertas acciones como: abandonar el domicilio, ceder la custodia de los hijos al solicitante, mantenerse alejado de la solicitante (orden de alejamiento), o cualquier otra medida que la solicitante considere necesaria siempre y cuando pueda justificarlo ante el juez. Cabe destacar que la víctima no tiene que interponer una denuncia por violencia doméstica ante la policía o el fiscal. A través de solicitud escrita, la víctima puede pedir que se detenga al agresor y que pague una multa en caso de violar la orden judicial. Sin embargo, las medidas de protección son temporales y expiran si no se presenta una demanda en los 30 días siguientes a su emisión. Cabe añadir, que para presentar un recurso ante los tribunales civiles es necesario contratar a un abogado, y si la víctima no reúne los requisitos para solicitar asistencia jurídica gratuita, el procedimiento es muy caro.

Por otro lado, si la víctima se encuentra en una situación tan urgente que es imposible ponerse en contacto con un abogado, puede contactar con la policía o con el fiscal del juzgado de primera instancia. Una denuncia (oficial o no oficial) por violencia doméstica puede presentarse sin coste y la policía se encargará en todos los casos de hacerla llegar al fiscal competente, quien está obligado a abrir una investigación *ex officio* sobre la situación. En virtud de la Ley 3500/2006 sobre Abuso Doméstico, la policía tiene la obligación de arrestar al agresor en un plazo de 48 horas y presentarlo inmediatamente ante un tribunal penal en el que será juzgado mediante el procedimiento urgente. Si no se puede detener al agresor en 48 horas o si la denuncia se interpone mucho después de que haya tenido lugar el incidente, el procedimiento se alargará mucho más en el tiempo. Sin embargo, la víctima puede solicitar al fiscal del caso y pedirle por escrito que imponga medidas temporales de protección. La Ley 3500/2006 protege

---

<sup>101</sup> Según los Artículos 682-783 del Código de Procesal Civil griego.

<sup>102</sup> Por el Artículo 728 del Código Procesal Civil griego.

a parejas que conviven en el mismo domicilio, pero las parejas que viven separadas no están amparadas por esta ley.

No existen datos estadísticos sobre las medidas de protección o las órdenes de alejamiento que emiten los tribunales civiles o penales y que están relacionadas con la violencia contra las mujeres<sup>103</sup>. Según un representante del juzgado de primera instancia de Atenas, el procedimiento civil ni siquiera distingue entre medidas de protección por abuso o violencia doméstica y las medidas de protección concedidas en otros casos. Tampoco existen datos sobre las características de las víctimas o de los agresores.

Por otro lado, la policía y los fiscales no supervisan el cumplimiento de las medidas ni de las órdenes de alejamiento por parte del agresor excepto en casos muy extremos y en raras ocasiones se lleva a la práctica dicha supervisión<sup>104</sup>. La víctima está obligada a llevar siempre consigo una copia de la orden judicial. Esto supone un problema en la práctica, puesto que no se garantiza la seguridad de la mujer. Si se violan las medidas impuestas por un tribunal civil, la víctima tiene que interponer una nueva denuncia por escrito (y pagar la tasa correspondiente) para que se inicie un proceso penal contra el agresor (para denunciar de forma independiente el delito de quebrantamiento de una orden judicial). La policía solo está obligada a arrestar al agresor inmediatamente en el caso de que se quebrante una orden de alejamiento impuesta por un tribunal penal. Además, la víctima tiene la responsabilidad de notificar a terceras personas (lugar de trabajo, albergue donde se aloje, etcétera.) que ha solicitado una orden de alejamiento o medidas de protección, para que así estas personas sepan que el agresor tiene prohibido acercarse a ella. En caso de que las víctimas sean extranjeras, surgen problemas adicionales, como la falta de una red de apoyo, las barreras del idioma y una situación legal incierta. Se han dado casos de mujeres extranjeras que han acabado detenidas porque carecían de permiso de residencia<sup>105</sup>.

Para concluir, cabe destacar que la mayoría de las víctimas no reúnen los requisitos necesarios para solicitar asistencia jurídica gratuita y tienen que hacerse cargo del coste de ambos procesos (contratar a un abogado, pagar las tasas del juzgado, etc.).

## Sección: 4 Italia

El sistema legal italiano contempla varias medidas relacionadas con órdenes dirigidas a proteger a las víctimas de violencia.

El instrumento legislativo más importante en este contexto es la Ley n.º 154 de 2001<sup>106</sup>, que introdujo patrones para la protección provisional, rápida y efectiva de las víctimas. Esta ley modificó el código civil italiano al introducir una sección relativa a las órdenes de protección contra el maltrato familiar. Como resultado de esta enmienda, el Artículo 342 bis del Código Civil contempla actualmente medidas para aquellas personas que sufran perjuicios significativos a su

---

<sup>103</sup> Información obtenida de una entrevista con el director del Tribunal de Primera Instancia de Atenas llevada a cabo el 08 de febrero de 2019.

<sup>104</sup> Información obtenida de una entrevista con el director del Tribunal de Primera Instancia de Atenas y el jefe del Departamento de Órdenes de Protección del Tribunal de Primera Instancia de Atenas llevada a cabo el 08 de febrero de 2019.

<sup>105</sup> Véase la Fundación Europea de abogados, manual sobre leyes relacionadas con la violencia contra las mujeres, mayo de 2018, pp. 38-39, disponible en: <http://elf-fae.eu/travaw/>.

<sup>106</sup> Ley n.º 154 de 2001, disponible en <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/04/28/001G0209/sg>.

integridad física o moral o a su libertad como consecuencia del comportamiento de su esposo o de la persona con la que convive.

Las víctimas de dichos comportamientos pueden solicitar al tribunal una orden de protección, tal y como se estipula en el Artículo 342 ter del Código Civil. La última cláusula regula las órdenes de protección que puede emitir un tribunal a petición de la víctima, entre las cuales se incluye una orden para que el agresor cese de su comportamiento violento y una orden para que se le expulse del domicilio familiar. Además, si el juez lo considera necesario puede emitir una orden de alejamiento contra el agresor para que no se acerque a los lugares que la víctima visita con frecuencia (su lugar de trabajo, los domicilios de sus familiares, etc.) Finalmente, puesto que la expulsión del agresor del domicilio familiar puede conllevar que la víctima se vea privada de recursos económicos, el juez puede ordenar que el agresor proporcione un pago periódico a la mujer para garantizar su supervivencia. Las medidas de protección que se contemplan en el Artículo 342 ter también incluyen la posibilidad de que el juez decida qué servicios sociales o centros de mediación, así como que organizaciones de ayuda a las mujeres víctimas de violencia deben involucrarse en el caso para ayudar y proporcionar apoyo psicológico.

Los diferentes tipos de órdenes de protección mencionados están orientados a proteger a las mujeres que hayan denunciado haber sufrido violencia y las emite un juez tras la presentación de una petición formal por parte de la víctima. La duración de las órdenes es de un año y es prorrogable por motivos graves.

Además de las medidas incluidas en el Código Civil, el marco jurídico italiano también contempla sanciones penales en lo referente a la protección de las mujeres víctimas de violencia. En particular, el Decreto Ley n.º 11 de 2009<sup>107</sup> introdujo el Artículo 282 ter del Código Penal que regula las órdenes de protección enfocadas a proteger específicamente a las víctimas de acoso (un delito penado por el Artículo 612 bis Código Penal). Por medio de estas órdenes, el juez puede prohibir al acosador que se acerque a ciertos lugares frecuentados por la víctima o que se mantenga a una cierta distancia tanto de estos lugares como de la víctima. Cuando se necesitan más medidas de protección, el juez puede ordenar también al agresor que no se acerque a ciertos lugares frecuentados por familiares de la víctima o por personas que viven o que mantienen una relación con ella. La razón de esta disposición es prevenir el contacto entre la víctima y su agresor quien, de otro modo, podría continuar exhibiendo un comportamiento persecutorio que podría desembocar en violencia. En este sentido, el Tribunal Supremo de Italia ha jugado un papel esencial al especificar con más detalle qué comportamientos se deben prohibir a los autores de actos de violencia contra las mujeres. Mediante la sentencia n.º 5664 de 2015, el Tribunal Supremo hizo hincapié en que durante el juicio por un delito de acoso, se puede prohibir al acusado mantener cualquier tipo de contacto con la víctima, prohibiciones que pueden abarcar aproximarse físicamente a la víctima, enviarle mensajes, escribirle o incluso mirarla<sup>108</sup>.

En términos generales, cuando se solicitan OP, es necesario cumplir con dos condiciones: por un lado, los jueces deberán limitar la libertad de movimientos del agresor hasta el límite estrictamente necesario para la protección de la víctima, por otro, deberán asegurarse de que la OP sea lo suficientemente detallada para prevenir que la víctima se vea envuelta en más episodios violentos.

---

<sup>107</sup> Decreto Ley No. 11 de 2009, disponible en [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2009/04/24/09A04793/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2009/04/24/09A04793/sg).

<sup>108</sup> Tribunal Supremo de Italia (*Corte di Cassazione*), Sección V, sentencia no 5664 de 2015.

Según el Artículo 388 del Código Penal, los acusados que incumplan las OP serán sancionados con penas de prisión de hasta tres años o con multas de entre 103 y 1.032 euros. Sin embargo, estas penas no se pueden considerar suficientes para garantizar la protección de las víctimas tras denunciar al agresor. Las instituciones italianas no ofrecen un control centralizado de la efectividad de las OP que se emiten para proteger a las mujeres que sufren violencia y, en algunos casos, esto impide que las víctimas estén completamente a salvo de aquellos que han perpetrado actos de violencia contra ellas.

## Sección 5: España

En España existe una OP específica para los casos de violencia de género<sup>109</sup> contra las mujeres, perpetrada por sus parejas o exparejas, que confiere a la mujer superviviente un estatuto, que es el título que va a habilitarla a acudir a la Administración para el ejercicio de un conjunto de derechos.

Además, existe otra protección general prevista para todos los delitos<sup>110</sup>, que consiste en medidas penales cautelares similares (medidas de alejamiento, de prohibición de comunicación, de prohibición de residir en determinados lugares) a la que también se pueden acoger las supervivientes de violencia de género ejercida por pareja o expareja, pero que no resulta un título habilitante para el acceso a recursos o prestaciones.

Las OP pueden consistir en una o varias medidas penales y/o civiles. La medida penal más grave es la privación de libertad (entrada en prisión), seguidas, en 2017 de: las órdenes de alejamiento (17.233), la prohibición de comunicación (16.641), la suspensión de tenencia y uso de armas (3.068) y la salida del domicilio (2.187). Entre las civiles, las OP concedidas han sido la prestación de alimentos (4.953 casos) y la atribución de vivienda (4.166).

En lo que afecta a las niñas y niños, las medidas de OP son insuficientes: en un 4,8% se suspende la guarda y custodia, en un 2,9% se suspende el régimen de visitas, en un 0,4% se suspende la patria potestad y en otro 0,8% de los casos donde se toman otras medidas de protección al menor para evitar un perjuicio. Desde 2015 y a nivel estatal<sup>111</sup>, se reconoce expresamente como víctimas directas de violencia de género a niñas y niños y se hace hincapié en la obligación de los jueces de pronunciarse sobre las medidas civiles que afectan a los menores que dependen de la mujer sobre la que se ejerce violencia.

Existen varios sistemas de protección material una vez que la policía ha realizado la valoración del riesgo de la mujer, entre los que cabe destacar el servicio telefónico ATENPRO<sup>112</sup> y el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género<sup>113</sup>, creado en 2007 que pretende coordinar a las diferentes instituciones públicas en los casos de violencia, para realizar un seguimiento y protección real y eficiente, emitiendo avisos, alertas y alarmas, cuando se detecte alguna incidencia o acontecimiento que pueda poner en peligro la integridad de la

---

<sup>109</sup> Ley 27/2003, de 31 de julio, por la que se regula la orden de protección a las víctimas de violencia de género: <https://goo.gl/MJzpVm>.

<sup>110</sup> Medidas de precaución en violencia de género: Servicio de guardias en Fiscal.es: <https://goo.gl/Ptc24P>.

<sup>111</sup> Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, sobre la modificación del sistema de protección a niños, niñas y adolescentes: <https://goo.gl/6Q3Snh>.

<sup>112</sup> Servicio telefónico de atención y protección a víctimas de violencia de género: <https://goo.gl/4MCRjZ>.

<sup>113</sup> Sistema VioGen de la Secretaría de Estado y Seguridad, del Ministerio del Interior: <https://goo.gl/xbwG8N>.

víctima o sus hijos.

Con carácter general, las medidas de apoyo y protección quedan supeditadas a la denuncia por parte de la víctima, lo cual es un claro incumplimiento del artículo 18.4 del Convenio. Las OP suelen solicitarse desde la denuncia, que habitualmente se realiza en Comisarías de policía. La media de denuncias diarias desde 2007 es de 362,4 diarias, variando entre 342 (año 2013) y 391 (2016)<sup>114</sup>. También cabría solicitar la OP a lo largo del procedimiento judicial si existen hechos que lo motiven, incluso de forma oral. Desde que se solicita hay un plazo máximo de 72 horas para celebrar la vista y tomar las medidas. Si la OP es concedida, las medidas se mantendrán hasta la sentencia y en la vista se pueden modificar o ratificar mientras que las medidas civiles deben solicitarse expresamente con una nueva demanda.

En 2017, a nivel estatal, se solicitaron 44.106 órdenes de protección, de las cuales se incoaron 38.501 en Juzgados de Violencia contra la mujer. Es decir, el 13% de las OP se solicitan en juzgados de Guardia. De las OP tramitadas en los Juzgados específicos (JVM) el 2% fueron inadmitidas, el 30% denegadas y el 68% adoptadas. Es decir, la ratio de órdenes por mujeres víctimas es del 24%.

Las órdenes de protección se consideran escasas, ineficientes, insuficientes y en descenso. Desde enero de 2010 se observa un claro descenso en el número de mujeres que en diciembre tienen la consideración policial de casos activos de violencia de género<sup>115</sup>. Las diferencias de concesiones y denegaciones por territorio son sustanciales: si bien la media estatal es de 30% de denegación de OP algunos territorios lo superan de manera preocupante: Cataluña (49%) Madrid (43%) y País Vasco (40%).

En 2017 se concedieron 26.044 OP que junto a las OP activas de años anteriores sumaban un total de 54.793 casos; si bien 27.607 de ellas contaban con protección policial, no por ello se garantizó la eficiencia de las mismas. Lamentablemente, en todos los años que existen datos, se ha asesinado a mujeres que tenían OP en vigor y a otras a las que se habían denegado las medidas, tal y como se muestra en la siguiente tabla<sup>116</sup>:

AÑO	MUJERES ASESINADAS OFICIALMENTE	DEMANDA ARCHIVADA	SOLICITUD DE MEDIDAS	OP EN VIGOR
2018	47	14	11	5
2017	51	12	8	6
2016	49	17	11	6
2015	60	13	8	4
2014	55	17	10	4
2013	54	11	9	4
2012	52	10	7	4

<sup>114</sup> Ministerio de la Presidencia. Observatorio estatal contra la violencia de género. Informe X: <https://goo.gl/C8QYwN>.

<sup>115</sup> Ministerio de la Presidencia. Observatorio estatal contra la violencia de género. Informe X: <https://goo.gl/C8QYwN>.

<sup>116</sup> Ministerio de la Presidencia, relaciones con los tribunales e igualdad. Secretaria de Estado para la Igualdad y Delegación del Gobierno contra la violencia de género. <https://goo.gl/C8QYwN> e informes del Consejo General del Poder Judicial. <https://goo.gl/83P3aW>

Por todo lo expuesto anteriormente, así como el hecho de que el 70% de las condenas son por casos puntuales (lesiones, injurias) y no por violencia habitual (en 2017<sup>117</sup> solo el 11,5% de los procedimientos fueron por violencia habitual) lo que hace disminuir automáticamente el riesgo de la mujer; el sistema de protección que nuestro ordenamiento prevé adolece de mecanismos integrales que garanticen el derecho a la vida de las mujeres que sufren violencia, derecho fundamental que ha de ser garantizado por el estado.

## CAPÍTULO 4

### MEJORAR LA EFICACIA DE LA ORDEN DE PROTECCIÓN

#### Sección 1: Refuerzo del marco legal nacional

Al analizar la legislación relativa a la orden de protección, se observa que a pesar de que se han realizado reformas continuas en varios estados miembros de la Unión Europea <sup>118</sup> para garantizar una mayor efectividad de las medidas de protección para las víctimas de violencia doméstica, todavía existen muchas lagunas o dificultades legislativas a la hora de implementar las medidas contempladas en la legislación sobre la orden de protección. En este contexto, tenemos varias sugerencias para la modificación y aplicación de la legislación en este campo:

1. Los casos en los que la ley contempla que una Orden de Protección (OP) o una Orden de Protección Provisional (OPP) solo puede ser solicitada en casos de violencia doméstica o intrafamiliar<sup>119</sup>, dejando desamparadas a las víctimas de otros delitos violentos como violación, acoso sexual o tráfico de personas que no se cometen en el ámbito familiar. Se debería reformar la legislación para permitir que las víctimas de cualquier otro tipo de violencia contra las mujeres que no sea violencia doméstica/de pareja puedan solicitar la emisión de una orden de protección.
2. En lo que respecta al acceso a asistencia jurídica gratuita, en algunos de los países, durante el proceso de impugnación de una OPP, especialmente para la emisión e impugnación de la misma, no es obligatorio que la persona solicitante de una orden de protección cuente con asistencia jurídica gratuita, aunque se le puede proporcionar si así lo requiere. Se recomienda que la víctima cuente con asistencia legal obligatoria especialmente cuando la ley no especifica qué pruebas tiene que aportar para justificar

---

<sup>117</sup> Consejo General del Poder Judicial español. Informe 2017 <https://goo.gl/kfD4M9>

<sup>118</sup> Por ejemplo, Rumania, Bulgaria y Grecia.

<sup>119</sup> La violencia doméstica incluye cualquier acto de violencia física, sexual, psicológica, emocional o económica, así como la intención de ejercerla; la limitación coercitiva de la vida, la libertad y los derechos personales que se cometa contra un familiar o personas con las que se tiene o ha tenido una relación familiar o con las que se ha cohabitado (Art. 2, par. 1, LPVD). En lo que respecta a los niños, la violencia doméstica también incluye cualquier acto de violencia del que hayan sido testigos (Art. 2, par. 2, LPVD).

la solicitud de la orden de protección y dicha solicitud se le puede denegar en el caso de que no se pueda probar (o no sepa cómo probar) la existencia del episodio(s) violento(s).

Además, en algunos de los países, en caso de que a la víctima se le proporcione esta ayuda, no se hace de forma gratuita. Si bien la legislación generalmente establece la posibilidad y las condiciones por las cuales las víctimas pueden recibir asistencia jurídica gratuita, esto solo se otorga si la mujer ha presentado una denuncia penal y su concesión está sujeta a la presentación de varios documentos que demuestren su situación económica, lo que puede resultar particularmente difícil. Al mismo tiempo, no se puede acceder de forma rápida a la asistencia jurídica gratuita en un procedimiento civil urgente que tenga lugar en un tribunal civil con competencia para emitir la OP. Solo se puede acceder a ella si se ha cometido un delito y está sujeto a que la víctima coopere con los organismos de seguridad.

Además, en algunos de las legislaciones europeas, la asistencia jurídica de la víctima no está regulada después del procedimiento judicial o el vencimiento de las medidas de protección otorgadas previamente por el tribunal. Por lo tanto, si a la persona protegida se le permite solicitar una nueva orden de protección, el abogado defensor que consideró la asistencia legal de la víctima como primera medida de protección, también debería tener la oportunidad y la obligación de continuar prestando sus servicios a la mujer en los procedimientos posteriores. Esto es relevante porque las supervivientes necesitan estabilidad y perciben el cambio de su abogado defensor de una manera desagradable, especialmente porque sufrir un episodio violento tiene un fuerte impacto psicológico; por eso es necesario prevenir que reviva el trauma, por ejemplo, evitando que tenga que relatar en repetidas ocasiones el episodio o episodios violentos vividos.

3. Para que la mujer participe en el procedimiento de emisión de la OP, se la convoca a la vista. El tribunal tan solo puede emitir una OP sin la presencia de las partes cuando se trata de una situación de especial urgencia. Teniendo en cuenta que en la mayoría de las ocasiones la víctima solicita la OP para expulsar al agresor del domicilio, la ley debería ofrecer la posibilidad de que la policía local del lugar en el que reside la mujer pueda entregarle la orden de comparecencia para así evitar los casos en los que dicha orden se ha entregado por correo y ha sido ocultada o destruida por el agresor cuando éste convive con la superviviente.
4. Para evaluar los hechos probatorios que justifiquen la emisión de una orden de protección provisional, el formulario de riesgos que tiene que rellenar el/la agente designado debe contener preguntas estandarizadas. Las preguntas deben estar formuladas de forma sencilla y no debe haber demasiadas (entre cinco y diez). Se deben eliminar por lo tanto las preguntas cuya respuesta se pueda obtener al consultar las bases de datos de la policía o a otros organismos, por ejemplo: al consultar los antecedentes penales del agresor se puede saber si ha tenido problemas con la ley con anterioridad. Además, la policía no recibe una formación adecuada para comunicarse efectivamente con las víctimas de actos violentos, y por lo tanto se puede considerar que no están capacitados para evaluar correctamente el grado de riesgo que sirve como prueba para la emisión de la OPP.
5. Por lo que sucede en algunos de los contextos analizados con anterioridad, se debería estipular que, si la persona protegida incumple las medidas de la orden de protección, dicha persona se haga cargo de cubrir los gastos de emisión y ejecución de la orden,



siempre y cuando se puede probar que el incumplimiento se ha llevado a cabo de mala fe. De ese modo, se eliminaría la posibilidad de obligar a la víctima a asumir los costes en caso de que se incumpla la orden, por ejemplo, si es a causa del temor hacia el agresor. De lo contrario, es evidente que se intenta disuadir a la víctima de acceder a la protección de una OP.

6. Se debería eliminar de la ley la posibilidad de suspender la ejecución de una orden de protección si se presenta una apelación de la decisión judicial sobre la emisión de la OP. Otra solución sería que la concesión de esta suspensión estuviera sujeta al pago de una fianza determinada por unos criterios similares a los de la legislación penal (la situación material del agresor, sus obligaciones legales, etc.) para que así la fianza sea elevada y se prevenga que el agresor adopte un comportamiento violento al poder suspender fácilmente la orden de protección.
7. La legislación debería contemplar condiciones más restrictivas para la revocación de una orden de protección. Tan solo debería ser posible en el caso de que el agresor haya cumplido con las prohibiciones y obligaciones que le habían sido impuestas, que se haya sometido a terapia psicológica, psicoterapia, tratamiento por adicciones o a cualquier otro tratamiento o terapia que le hubiera sido recomendado. También podría ser posible en el caso de que haya cumplido con las medidas de seguridad impuestas por la ley. En este caso el servicio de libertad vigilada (u otra autoridad similar) deberá llevar a cabo una evaluación del riesgo de reincidencia que indique que el riesgo es lo suficientemente bajo y que no representa un peligro real para la víctima ni para su familia.

En este contexto, el informe sobre el riesgo de reincidencia debe ser responsabilidad del servicio de libertad vigilada de la comunidad local donde está empadronada o reside la persona contra quien se emitió la orden de protección.

Al mismo tiempo, se debería incrementar de manera considerable el plan presupuestario y los recursos económicos de los servicios de libertad vigilada, pues debido a la falta de personal y de financiación tienen dificultades para llevar a cabo sus cometidos. De ese modo sería más sencillo obtener un informe sobre el riesgo de reincidencia.

8. La ley debería proporcionar ayudas que fueran accesibles para la mujer de forma inmediata en el caso de que el agresor sea el único que aporta dinero a la familia. Actualmente no hay servicios sociales en todos los países que respondan a la necesidad de la superviviente de obtener independencia y de reconstruir su vida cuando finalmente se la separa del agresor. Muchas de las víctimas se ven afectadas por la falta de confianza en sus propias capacidades para proveer para sí mismas y para sus hijos e hijas, debido a su nivel de educación o a la falta de formación profesional. Por lo tanto, muchas veces la mujer opta por no solicitar la protección porque no se ve capaz de proporcionar un nivel de vida adecuado a sí misma y a sus hijos e hijas en el caso de que se expulse al agresor cuando este es el único que aporta dinero.
9. Además, las autoridades deben tomar medidas para evitar el riesgo de divulgación de datos relacionados con la existencia de procesos de violencia de género en caso de que se hayan adoptado medidas para controlar el cumplimiento de la OP.

Por lo tanto, para controlar el cumplimiento de la OP, la ley o sus órganos reguladores deberían ofrecer la posibilidad de que un agente de la unidad de policía local especializado tuviera contacto directo con la víctima y que esta le pudiera notificar rápidamente sobre la violación/quebrantamiento de la OP o de la OPP.

Del mismo modo, la policía debería recabar información relevante de los compañeros de trabajo de la mujer denunciante y el agresor o del centro educativo de sus hijos/as de manera discreta para no perturbar la actividad de la víctima y como medida para controlar el cumplimiento de la OP. La cobertura del episodio violento que llevó a la emisión de la OP por los medios de comunicación o su publicidad no intencional puede disuadir a la víctima de solicitar este tipo de protección, ya que el mayor miedo de las mujeres supervivientes de violencia es que su entorno conozca las circunstancias en las que se produjo dicha violencia.

10. Al igual que ocurre con las víctimas de trata de seres humanos, se debería crear una normativa para tomar medidas que permitieran el anonimato de las mujeres que sufren violencia doméstica o para que las personas que solicitan una OP o una OPP a través de decisiones judiciales no sean identificadas como víctimas de violencia doméstica, al ser la información publicada desde los tribunales u otros organismos.
11. Para mejorar la efectividad de la orden de protección, sería necesario introducir una penalización complementaria en caso de un delito de incumplimiento de la OP o la OPP en las legislaciones que no contempla esto como un delito. Principalmente, se debería establecer la prohibición de comunicarse con la víctima, los miembros de su familia, sus cómplices en la agresión o cualquier otra persona que el juez estime oportuno durante un periodo de entre uno y cinco años. O se le debería prohibir acercarse a la víctima, su domicilio, su lugar de trabajo o escuela o cualquier otro lugar frecuentado por la víctima por razones sociales bajo las condiciones establecidas por el tribunal.
12. Además, en el caso de que haya hijos/as menores de edad cuya custodia no se haya sometido a juicio, las visitas del agresor para permitirle establecer lazos personales con sus hijos/as, deberían estar supervisada, permitidas en condiciones restrictivas y deberían tener lugar en presencia de un psicólogo/a o educador/a.
13. También existe un precario sistema para recopilar información para los casos de violencia puesto que las autoridades involucradas en la emisión de una OP o una OPP (policía, fiscales, tribunales) no tienen la obligación de recoger dicha información como una autoridad con responsabilidad de combatir y prevenir cualquier tipo de violencia. Por lo tanto, la información disponible en este momento no refleja la realidad de los casos de violencias puesto que no existe la obligación (solo una recomendación) de reunir esta información ni de proporcionar estadísticas sobre ello.
14. Para incrementar la efectividad de la orden de protección también es necesario promover el espíritu cívico al respecto, prestando especial atención a la importancia de que se impartan asignaturas sobre prevención de violencia y legislación en los centros educativos.

Para ello, las asignaturas sobre legislación deberían ser impartidas por jueces voluntarios con formación pedagógica y especializados en la resolución de dichas causas (civiles o penales). Al mismo tiempo, puesto que la participación voluntaria de los jueces puede verse limitada por su escasa disponibilidad de tiempo libre, los jueces que se ofrezcan voluntarios deberían ser liberados de algunas de sus obligaciones (por ejemplo, de las tareas administrativas que no están relacionadas con los juicios.)

## **Sección 2: Acceso a la asistencia jurídica para las víctimas que soliciten una Orden de Protección**

Para muchas mujeres supervivientes a violencia doméstica, la preocupación de no poder mantenerse a sí mismas o a su familia por sí solas, es uno de los principales motivos que las llevan a permanecer o a regresar a una relación abusiva. La OP es una herramienta efectiva para acabar con la violencia doméstica. La asistencia legal que brindan los operadores jurídicos es importante para apoyar a las mujeres durante el proceso de obtención de una OP y para ayudarlas a solicitar más medidas preventivas contra sus agresores. Además de apoyar a las supervivientes de violencia doméstica, la asistencia legal que proporcionan los abogados puede ayudar a sus clientes a obtener independencia económica y a reconstruir sus vidas. La asistencia legal a las víctimas puede promover el empoderamiento individual y la confianza en una misma al proporcionar a las mujeres las herramientas y el conocimiento necesarios para acceder a los tribunales para proteger y ejercer sus derechos.

Las causas de la violencia doméstica son complejas y no existe una política única o un programa que puede prevenirlas por completo. Pero se puede dar un paso crítico y muy esperado que conseguirá marcar la diferencia en las vidas de las mujeres: asegurarse de que tienen acceso a asistencia jurídica independientemente de su capacidad económica para hacer frente a los gastos de estos servicios legales.

Al analizar la situación general, observamos que en muchos países europeos las víctimas de violencia doméstica no siempre disponen de acceso integral e inmediato a asistencia jurídica. Solo tienen acceso las víctimas de violencia doméstica que tienen los suficientes recursos económicos para contratar y pagar a un abogado. Pero si las víctimas no poseen dichos recursos, sólo podrán optar a la asistencia jurídica proporcionada por el estado a través de un abogado/a de oficio.

Mientras los acusados que se enfrentan a cargos penales tienen derecho por ley a un abogado, las supervivientes de violencia doméstica que traten de obtener una OP no tienen derecho a disponer de asistencia legal gratuita de forma inmediata puesto que en muchos países esto se considera un asunto de índole civil, por lo que se tienen que seguir unos complicados procesos para demostrar que carecen de recursos económicos suficientes para pagar un abogado. Por lo tanto, si las mujeres no cuentan con la ayuda de una organización no gubernamental que pueda proporcionarle un abogado/a de forma gratuita, tienen que atravesar un proceso burocrático y presentar una gran cantidad de documentos que acrediten su renta baja para solicitar asistencia legal gratuita a cargo del estado. Además, en algunas legislaciones

se estipula que las víctimas de delitos de violencia que deseen solicitar asistencia legal gratuita deben notificarlo a las autoridades judiciales dentro de un periodo de tiempo específico<sup>120</sup>.

Las mujeres víctimas de violencia de género que no pueden permitirse un abogado pueden tener que enfrentarse solas a complicadas situaciones jurídicas. Al carecer de la asistencia legal adecuada, pueden perder el caso y no conseguir la OP emitida por el tribunal, lo que haría imposible que pudieran escapar de la situación de peligro y continuar con sus vidas.

Es necesario abordar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia doméstica desde diferentes puntos de vista y situaciones que se dan comúnmente en muchos países.

1. Se debe mejorar la legislación nacional para que las mujeres víctimas de violencia doméstica tengan derecho a recibir asistencia legal gratuita cuando solicitan una OP y cuando emprenden otras acciones legales contra sus agresores. Las mujeres víctimas de violencia doméstica o de otro tipo de agresiones no deberían tener que pasar por un proceso burocrático en el que tengan que acreditar un nivel de renta baja mediante la presentación de documentos para obtener asistencia legal gratuita. Es necesario enmendar diversos artículos que se pueden encontrar en ciertas leyes, como: la ley de medidas de protección para víctimas de delitos; la ley sobre la orden de protección; disposiciones y resoluciones sobre la asignación de abogados de oficio por parte de las asociaciones de abogados; ordenanzas legales o gubernamentales sobre asistencia judicial en casos civiles que pueden concederse como pago de las tarifas de los abogados, de expertos o como la exención de pago de las tasas judiciales, etc.
2. Incrementar el número de abogados/as formados/as en la defensa de mujeres víctimas de violencia que soliciten una OP o que se encuentren en un proceso judicial contra el agresor. Para combatir la violencia contra las mujeres es necesario que los y las diferentes profesionales, incluidos los y las abogadas, se comprometan con la causa. Esto es así porque en los actos violentos casi siempre se interpone una demanda civil o penal y es esencial contar con un abogado especializado para alcanzar un resultado satisfactorio. Los códigos jurídicos difieren de un país a otro, las leyes pueden variar en sus especificaciones, pero también existen estándares legales en relación a la violencia contra las mujeres en la Unión Europea y a nivel internacional que todos los profesionales deben conocer cuando trabajan con mujeres víctimas de violencia. Pero no todos los abogados que representan a las mujeres víctimas de violencia en la UE conocen en profundidad este tema. Por eso es importante formar a los abogados de Europa sobre los instrumentos legales nacionales y europeos y las prácticas disponibles. Los abogados deben tener un amplio conocimiento de la legislación de su país, pero también de algunos otros países europeos; deben aprender cómo pueden utilizar la normativa de la UE e internacional en casos de violencia contra las mujeres. Es muy necesario que se establezcan programas de formación anuales que sigan un programa integral basado en el contexto actual de la violencia contra las mujeres tanto a nivel nacional como europeo. Esos cursos deberían abordar temas como: las dinámicas de la violencia de género en el

---

<sup>120</sup> Por ejemplo, en la legislación rumana se estipula que en caso de que se reciba asistencia legal gratuita, las víctimas deben, en un plazo de 60 días desde que se produjo el delito, informar a las autoridades a cargo de la investigación o al juzgado y la renta mensual de cada miembro de la familia debe ser al menos igual al salario mínimo nacional básico en el año en el que la víctima solicitó la asistencia legal gratuita (Ley n.º. 211/2004 sobre medidas para la protección de víctimas de delitos).

marco jurídico internacional y europeo (por ejemplo: la Convención de Estambul, la Directiva 2011/99/EU sobre la Orden de Protección Europea, y otras leyes y directivas europeas); la superación de obstáculos y el acceso a la justicia; la respuesta de la justicia civil y penal contra la violencia de género y otras formas de agresión a las mujeres; como los abogados que trabajan con mujeres víctimas de violencia pueden adoptar un enfoque orientado al tratamiento de los traumas; el impactos de los traumas y cómo enfrentarse a ellos cuando se trabaja con las víctimas durante los procesos judiciales. El programa anual de formación de los abogados/as, que se deberán desarrollar desde los colegios, debería incluir varias sesiones de formación sobre violencia de género y, en el caso de los abogados/as de oficio que quieran ayudar a estas mujeres, debería ser obligatorio que asistían a esta formación antes de trabajar con casos de violencia.

3. Mejorar la cooperación entre las ONG, centros y alojamientos, públicos y privados, para las mujeres supervivientes de violencia y las asociaciones especializadas para que estas mujeres tuvieran acceso a una asesoría jurídica especializada que pudiera informarles sobre el procedimiento que hay que seguir para emprender acciones legales contra su agresor. La existencia de servicios de asesoramiento legal, en cooperación con los colegios de abogados con el objeto de proporcionar consejo e información simplificada a las mujeres, redundará en la capacidad de las mujeres de conocer sus derechos y los procedimientos legales que pueden emprender contra sus agresores, facilitando el proceso de empoderamiento.
4. El desarrollo de mecanismos nacionales de referencia para proporcionar asistencia legal a las mujeres víctimas de violencia. Promover un enfoque holístico para apoyar a las mujeres a través de una serie de servicios entre los que se incluya la asistencia legal. El desarrollo de un sistema de referencia para proporcionar asistencia legal no significa necesariamente tener que crear nuevos servicios, de hecho, se trata de coordinar la atención, el apoyo y el acompañamiento de diferentes instituciones y organizaciones para proporcionen servicios de calidad. Las instituciones y organizaciones que acompañan a las supervivientes pueden aprender de la experiencia de los organismos que dan servicio a las víctimas de trata de seres humanos (existe un alto porcentaje de mujeres en estas circunstancias). Estas organizaciones desarrollaron mecanismos nacionales para la identificación, la remisión y la atención de las víctimas. Las organizaciones e instituciones con experiencia en prestar asistencia legal, en procedimientos judiciales y en la emisión de órdenes de protección, y las agencias gubernamentales con experiencia en temas de género, podrían hacer públicas sus metodologías de intervención, exponiendo sus acciones a la hora de contribuir a la prestación de asistencia legal para las víctimas de violencia. El avance hacia una metodología común y funcional de referencia para la asistencia legal y otros servicios de apoyo, representa un gran paso para asegurar una mejor protección de los derechos humanos y una mejor asistencia para las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia.

Para establecer un buen mecanismo nacional de referencia para la asistencia legal y otros servicios de apoyo, es necesario tener en cuenta que se debe hacer lo siguiente: llevar a cabo una evaluación de las necesidades de los servicios de asistencia legal actuales; desarrollar herramientas y estrategias para hacer frente a los problemas legales que puedan derivarse de la provisión de dichos servicios; promover estrategias que consistan en la

participación activa de múltiples actores como la policía, los tribunales, las asociaciones de abogados, etcétera.; crear redes de comunicación sostenibles entre los diferentes proveedores de servicios legales; asegurar un intercambio constante de buenas prácticas y experiencias; desarrollar herramientas de control y evaluación de la calidad de la asistencia legal y de otros servicios de apoyo a las mujeres supervivientes. Puesto que el sistema de referencia depende en gran medida de la capacidad de todas las personas que trabajen para las diferentes instituciones, estas personas deberían asistir a un programa de formación sobre los procedimientos estándar operativos y sobre las estrategias que deben aplicarse en la práctica para asegurar que el proceso de referencia para la asistencia legal y otros servicios de apoyo a víctimas que soliciten una orden de protección o estén involucradas en otros procesos civiles o causas penales contra sus agresores, es verdaderamente eficiente.

### Sección 3: Estrategias de seguimiento de la eficiencia de la orden de protección

En el Convenio de Estambul<sup>121</sup> se establece que las medidas de protección tienen que ir encaminadas a responder a las necesidades específicas de las mujeres, incluyendo a los y las menores, y que estas sean accesibles. Por ello es necesario ampliar la mirada e incluir dentro de esas medidas de protección la subjetividad de las mujeres y personas dependientes de ellas para asegurar una protección integral y efectiva. Factores como la personalidad, la historia familiar, la evaluación de riesgo de la víctima o los delitos previos sufridos, deben tenerse en cuenta.

Todos los instrumentos internacionales<sup>122</sup>, en la propia definición de lo que es violencia de género, apuntan que esta violencia no es solo el daño sufrido por el hecho de ser mujeres, sino que también debe ser considerado como violencia de género, y por ende, susceptible de protección el daño posible. La valoración de las mujeres que se encuentran en esta situación es indispensable para poder diseñar las medidas de protección necesarias en cada uno de los casos.

En cuanto a las medidas para mejorar el procedimiento policial en la aplicación de OP hay una serie de propuestas que irían dirigidas a conocer, investigar y analizar cuáles son los factores que están impidiendo una verdadera protección:

- Cuando no se concedió la OP: casos en los que mujeres que la solicitaron y se les denegó y fueron agredidas o asesinadas por la persona por la que se pidió las medidas (según fuentes oficiales, entre 2012 y 2018, en España 31 mujeres <sup>123</sup> fueron asesinadas después de haberles denegado las medidas de protección).
- Cuando no se han solicitado medidas de protección: casos en los que ni la mujer o Fiscalía las solicitaron, pese a haberse presentado denuncia y haber puesto en conocimiento de la existencia de riesgo, y la mujer acabó siendo asesinada por la persona que había denunciado (según datos oficiales, entre el año 2012 y 2018, 30 mujeres fueron asesinadas en España después de haber denunciado sin pedir medidas de protección).

---

<sup>121</sup> Convenio de Estambul <https://goo.gl/n6YnzT>

<sup>122</sup> Declaración y Plataforma de Acción de Beijing: <https://goo.gl/Tdt6Y1>

<sup>123</sup> Ministro de la Presidencia. Observatorio estatal contra la violencia de género en España. Informe 10 <https://goo.gl/C8QYwN>

Asimismo, es necesario que después de que se lleve a cabo dicha investigación y análisis de los mencionados casos, se establezca un mecanismo de medidas sancionadoras y de depuración de responsabilidad de los operadores jurídicos implicados. Este mecanismo debe recoger, a su vez, las evaluaciones realizadas, así como las recomendaciones para la subsanación de aquellos procedimientos que estén resultando perjudiciales para el desarrollo de los mecanismos de protección que cada país esté llevando a cabo. Es una vía para evitar la impunidad en casos de violaciones de DD.HH. y puede aumentar la confianza de las mujeres en las instituciones.

Tomando en cuenta ahora el propio procedimiento policial, para la efectividad de la aplicación de las OP, es necesario tener en cuenta las siguientes actuaciones:

- La intervención policial se realizará en cualquier lugar, público o privado, donde se produzca la agresión o situación de riesgo. La entrada en el domicilio se hará en el supuesto de la existencia de delito flagrante o contando con el permiso de sus moradores/as o al menos de la víctima<sup>124</sup>. Es importante la inspección ocular, incautar los elementos de la agresión, y los datos de posibles testigos.
- Elaborar un atestado policial completo en el que se aporten de todas las pruebas recogidas por la policía- con datos concretos que incluyan teléfonos de contacto, hechos anteriores de violencia conocidos- para que no recaiga únicamente en la mujer la obtención de pruebas.
- Sobre el agresor: Leer derechos, incautar armas si existen y traslado a comisaría o juzgados, si procede.
- Tener en cuenta las situaciones y contextos personales y culturales de las mujeres, así como sus necesidades y el tipo de delito sufrido.
- Establecer unidades policiales con formación específica en violencia de género que presten atención las 24 horas del día, todos los días de la semana.
- Implementar y mejorar espacios en las instalaciones policiales en las que se asiste a las víctimas y testigos, para evitar la posible victimización secundaria
  - Salas de espera independientes para que se encuentren lo más tranquilas posibles.
  - Sala para los menores, en caso de que estén presentes, adaptada a sus necesidades.
  - Espacio que proporcione la intimidad necesaria para la recogida de la denuncia.
- Mejora en las evaluaciones de riesgo realizadas en las dependencias policiales, abriendo las evaluaciones a algo más que una batería de preguntas fijas, sino que se establezca una entrevista cualitativa por parte de una persona formada específicamente en ello, y en caso de ausencia, que se pueda tener en cuenta informe elaborado en este sentido por los servicios sociales especializados que estén acompañando a la mujer.
- Garantizar que en el momento de la denuncia en dependencias policiales está acompañada por abogada especializada, si así lo desea, o por cualquier profesional

---

<sup>124</sup> Guía con recomendaciones de la policía local canaria: <https://goo.gl/kX2cbH>.

de referencia (como podrían ser psicólogas o educadoras), tal y como prevé la Directiva Europea<sup>125</sup>.

- Elaborar un plan de seguridad en la primera atención que reciba a la mujer, ya sea en policía o en el servicio especializado.
- Establecimiento de un protocolo de entrevista para la denuncia que garantice:
  - Que se recoja toda la historia de violencia de género que pudiera existir con el agresor y no sólo los hechos puntuales acontecidos recientemente, haciendo un análisis profundo del comportamiento del agresor a lo largo de la relación y sobre la sensación de miedo y riesgo de la mujer
  - Que se pregunte específicamente a la mujer por otras manifestaciones de violencia, no solo las físicas, como podrían ser el control económico, la retención de documentos, las amenazas a ella o a sus familiares, los insultos, etcétera.
  - Que se realice la entrevista con empatía, escucha activa, posición cercana y respetuosa que permita a las mujeres exponer todo su proceso de violencia y no sólo último episodio.
- Entregar copia de la denuncia a la mujer
- Obligatoriedad en informar del riesgo que existe el retornar al domicilio después de la denuncia y poner en marcha medidas para su protección.
- Obligatoriedad de informar por parte de los operadores jurídicos y policiales del derecho a la regularización de la situación administrativa y de cómo ejecutarlo.
  - Obligación de derivar a red integral de recursos y de la posibilidad de acceso a un alojamiento protegido.
  - Una vez solicitada la orden de protección que el agresor sea puesto a disposición judicial hasta la celebración del procedimiento judicial.
  - Implementar mejoras en el seguimiento policial tales como<sup>126</sup>: Una única persona de referencia será la encargada de la evolución del caso y de las medidas adoptadas.
  - Garantizar la menor rotación entre los agentes de seguridad encargados del seguimiento del caso.
  - Facilitar el acceso de la mujer al agente policial designado para su seguimiento y evolución del caso.
  - Elaboración de un dossier con los datos necesarios para una efectiva protección en el que se contemple, entre otros datos, el domicilio, el teléfono de la mujer y de sus familiares, el colegio de los menores, las medidas de protección de la vivienda, los lugares que frecuenta el agresor, los vehículos que conduce, una fotografía, breve historial del caso, el perfil criminológico.
  - Contactos con la mujer si ella lo estima, tomando un papel activo en la protección y no pasivo.

---

<sup>125</sup> Directiva 2012/29 / UE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establecen, las normas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas del delito: <https://goo.gl/8iQCTG>.

<sup>126</sup> Buenas prácticas en la intervención policial en violencia de género. Proyecto Hera. Ayuntamiento de Valencia. Policía Local de Valencia: <https://bit.ly/2G1CiAT>.



- Elaboración de un protocolo de actuación policial para aquellas situaciones en las que la víctima comparte espacios con su agresor (zonas urbanas con núcleos de población reducidos, centros de trabajo o educativos).
- Implementar varias evaluaciones, en diferentes momentos del proceso, del nivel de riesgo en las situaciones de violencia de género a petición de los servicios sociales especializados que estén acompañando a las mujeres en esta situación.
- En las evaluaciones de riesgo es necesario incluir a menores y personas dependientes de la mujer que se encuentre en la situación de violencia de género.
- Obligación de mantener coordinaciones entre unidades policiales y los recursos de atención mientras exista intervención con la mujer, para garantizar una información fluida y estable que minimice las situaciones de emergencias y riesgo.
- En situaciones de violencia con menores en común: valorar tomar medidas civiles inmediatas, como visitas supervisadas o en centros específicos, suspensión del régimen de visitas, e incluso recomendación de privación de la patria potestad al juzgado competente.
- Al término de las medidas relativas a los menores, ha de ser requerido un informe psicosocial de niñas y niños, para la modificación de dichas medidas, con la finalidad de garantizar el interés superior del menor.
- Desarrollar un sistema, una línea de ayuda o cualquier otra herramienta específica para permitir que las mujeres notifiquen rápidamente los casos de incumplimiento de la OP a los agentes policiales.
- Implementar o mejorar el sistema técnico de instrumentos de vigilancia electrónica, implicando a los organismos administrativos, políticos y de seguridad necesarios para que fomente su uso desde una valoración de "riesgo medio" y solo en casos excepcionales de "riesgo bajo".
- Los sistemas de vigilancia electrónica deben causar el menor inconveniente a las mujeres que necesitan de la protección, además de ser fáciles de comprender y accesibles para todas las mujeres.
- Implementar una base de datos electrónica que se actualice en tiempo real y a la que puedan acceder los servicios de atención especializada para mujeres, las oficinas de los fiscales, las autoridades policiales y los tribunales. Una base de datos como esta podría ayudar en la recopilación de datos estadísticos.
- En lo referente al quebrantamiento de las OP implementar mecanismos electrónicos que permitan el registro de los incumplimientos por parte de los agresores, para la toma de medidas punitivas si es el caso, evitando en todo momento la revictimización de las mujeres.
- Garantizar un presupuesto adecuado y estable para los sistemas de vigilancia electrónica.
- Elaboración de materiales de difusión y divulgación sobre las OP, que de forma clara, sencilla, comprensible y en diferentes idiomas recoja: En qué casos se puede acceder a una OP, cómo acceder a las mismas, en qué lugares se puede solicitar y que medidas pueden recogerse tanto para las mujeres como los menores y personas dependientes.

- Implementar medidas que conlleven a una mayor confianza y cercanía hacia las fuerzas y cuerpos de seguridad en estas situaciones.
- Impulsar la firma de convenios entre organismos estatales y locales, para que sean estas fuerzas y cuerpos de seguridad locales quienes, una vez valorado el nivel de riesgo, puedan encargarse de la protección de las mujeres en esa situación, por ser organismos más próximos.
- Mesas de coordinación a nivel local en la que participen los agentes encargados de la protección de las mujeres, así como los servicios sociales específicos y aquellos otros agentes de servicios básicos locales de especial relevancia en el territorio.
- Pensar mecanismos extrajudiciales que garanticen la protección de aquellas mujeres en situación de violencia de género que incluso no denunciando tienen un alto riesgo.
- Implementar y ampliar todas las medidas de protección y sus mejoras a todas las formas de violencia de género.

Las recomendaciones de este capítulo promueven la formación especializada de agentes policiales para que atiendan adecuadamente a la complejidad que esta problemática, habilitando recursos '24 horas', realizando entrevistas que no se limiten a los últimos episodios de violencia, en instalaciones adecuadas, haciendo valoraciones del riesgo que atiendan a los elementos subjetivos y objetivos, y poniendo en marcha sistemas electrónicos que eviten el quebrantamiento de medidas, entre otras. En definitiva, se recomienda la unificación de pautas comunes de actuación y el establecimiento de protocolos que concreten cómo deben los agentes de policía dar un tratamiento adecuado que garantice la protección de las mujeres.

No podemos olvidar que los organismos e instituciones públicas, y en particular las unidades policiales, tienen una responsabilidad especial en prevenir, proteger y condenar las conductas agresivas y discriminatorias hacia las mujeres para lograr a una efectiva protección.

## ANEXO: ORGANISMOS Y ENTIDADES NACIONALES CONSULTADAS

- Consejo Superior de la Magistratura, Rumania.
- Agencia Nacional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Rumania
- Red para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres, Rumania (25 ONG).
- Comisión Nacional para Combatir la Trata de Seres Humanos, Bulgaria.
- Fiscalía de la República de Bulgaria.
- Instituto Nacional de Justicia, Bulgaria.
- Ministerio del Interior, Dirección General de Policía Nacional, Bulgaria.
- Alianza para la protección contra la violencia de género, integrada por 10 ONG. Bulgaria.
- Consejo del Poder Judicial, Bulgaria.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina del Relator Nacional sobre Trata de Seres Humanos, Relatora Nacional de Grecia sobre Trata de Seres Humanos.
- Secretaría General para la Igualdad de Género - Ministerio del Interior, Grecia.
- Director del Juzgado de Primera Instancia de Atenas, Grecia.
- Jefe de la Secretaría del presidente del Tribunal Supremo, Grecia.
- Jefe del Tribunal de delitos menores de Grecia.
- Jefe de la Fiscalía de Atenas, Grecia.
- Jefe del Departamento de Órdenes de Protección del Tribunal de Primera Instancia de Atenas, Grecia.
- Oficina de Prensa de la Policía Helénica, Grecia.
- Centro de Investigación para la Igualdad de Género (K.E.th.I.), Grecia.
- Centro DIOTIMA de Investigación y Estudios sobre la Mujer, Grecia.
- Ayuda en Acción, Grecia.
- Instituto Nacional de Estadística (ISTAT).
- Ministerio del Interior, Administración Central de la Policía Criminal de Italia.
- Ministerio del Interior, Departamento de Seguridad Pública, Italia.
- Ministerio de Igualdad de Oportunidades, Italia.
- Ministerio de Interior de España.
- Observatorio Estatal de Violencia contra la Mujer, España.
- Consejo General del Poder Judicial, España.
- Delegación de Gobierno para la Violencia de Género, España.
- Oficina del Fiscal General del Estado, España.
- Defensora del Pueblo Español.
- Instituto Vasco de la Mujer (Emakunde), España.
- Plataforma Sombra de El Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)
- La Red de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe, España.
- Plataforma Femicidio.net, España.
- Fundación para la Convivencia Aspacia, España.
- Organización Sortzen, España.
- ONG Mujeres en Zona de Conflicto, España.
- Médicos del Mundo, España.

