



**informe sombra
seguimiento CEDAW***

julio 2017

*Informe sobre seguimiento parcial de las observaciones finales del Comité CEDAW en el examen del Estado Español de julio 2015 (CEDAW/C/ESP/7-8)

La Plataforma CEDAW Sombra España, así como las Plataformas CEDAW Sombra creadas en distintas CC.AA., han venido realizando un trabajo de seguimiento de la evolución de las cuestiones sobre violencia de género (en adelante VG) y mujeres y niñas refugiadas, las cuales son objeto de seguimiento parcial, tal y como fueron señaladas por el Comité CEDAW al Estado Español en su examen de julio de 2015 (61ª sesión).

Estas cuestiones, corresponden a una selección realizada por el Comité CEDAW (artículos 21.a, 21.b, 21.f y 37.c) del Informe de Observaciones Finales del Comité CEDAW, en las que se solicita al Estado Español que dé cuenta de cómo ha avanzado para aplicar sus recomendaciones en este período intermedio entre informes.

El presente informe, al que se adhieren un total de 164 organizaciones¹, representa una síntesis de los elementos más relevantes que, a modo de balance, puede decirse que arrojan con carácter general un deficiente cumplimiento de las recomendaciones señaladas al Estado por parte del Comité CEDAW.

¹ Ver relación en Anexo 1

contenidos

análisis del cumplimiento sobre recomendaciones en torno a la violencia de género

- 1. REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN (#21 A OBSERVACIONES FINALES)**
- 2. OBLIGATORIEDAD DE LA FORMACIÓN (#21 B OBSERVACIONES FINALES)**
- 3. RECOPIACIÓN DE DATOS ESTADÍSTICOS (#21 F OBSERVACIONES FINALES)**

análisis del cumplimiento sobre recomendaciones en torno a la condición de las refugiadas

- 4. ADECUACIÓN DEL TRATAMIENTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO DE MUJERES Y NIÑAS REFUGIADAS (#37 C OBSERVACIONES FINALES)**

ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO SOBRE RECOMENDACIONES EN TORNO A LA VG

1. REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN (#21 A OBSERVACIONES FINALES)

1.1 los cambios legislativos estatales siguen pendientes

La Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la VG, en adelante Ley de Violencia, no ha sido modificada en el sentido de garantizar y proteger los derechos de las mujeres que sufren otras manifestaciones de violencia fuera del entorno de la pareja o expareja.

De tal manera que siguen sin recibir atención adecuada las víctimas de otras formas de VG, como es la violencia sexual en sus diversas manifestaciones (acoso, abuso, agresión, *stalking*-acecho) y de otras formas de VG, como la mutilación genital femenina, el matrimonio forzoso, la violencia obstétrica, la violencia cometida por cuidadores contra mujeres mayores o con diversidad funcional o la violencia contra mujeres migrantes trabajadoras del servicio doméstico, entre otras.

A pesar de que 14 de las 17 Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.) ya cuentan con legislaciones propias para incorporar otras formas y ámbitos de violencia² esto no se traduce en una atención de todas ellas, en parte debido a las dificultades de que algunas normas tengan plena efectividad si no se producen las modificaciones oportunas de las leyes estatales.

En todo caso, desde que el Estado español ratificara la Convención CEDAW en 1984, no se ha desarrollado ningún Plan de Acción específico en el ámbito de esas otras formas de violencias de género. Esta ausencia de Planes de Acción ha supuesto su invisibilización, así como la falta de recursos de atención especializados para atender a las víctimas. En el caso de violencia sexual, sólo 9 de las 17 Comunidades Autónomas, disponen de centros de atención para víctimas de violencia sexual.

1.2 un pacto de estado en elaboración

En febrero de 2017, tras las reiteradas demandas y movilizaciones del movimiento feminista, de las ONG de derechos humanos y de la sociedad civil para que el Gobierno de España considerara la violencia hacia las mujeres como una Cuestión de Estado, se puso en marcha en el Congreso de los Diputados la “Subcomisión para el Pacto de Estado contra la Violencia Machista”. La modificación de la normativa está contemplada tanto en los trabajos de esta Subcomisión, como en la labor desarrollada sobre medidas estratégicas que se ha abordado en la Comisión de Igualdad del senado, en paralelo a los trabajos de la primera. Sin embargo, y a pesar de que los trabajos de la Subcomisión para poder llegar al Pacto de Estado tenían que haber terminado en junio de 2017, el Gobierno sigue sin haber realizado ninguna propuesta ni a las organizaciones feministas, de mujeres y de derechos humanos, ni a los diversos grupos políticos integrantes en esta comisión.

2. OBLIGATORIEDAD DE LA FORMACIÓN (#21 B OBSERVACIONES FINALES)

2.1 la formación en VG solo es obligatoria con carácter inicial y para profesionales de ámbitos especializados

Las personas que desarrollan su labor en estructuras especializadas en VG, como es el caso de los Juzgados y Fiscalías de Violencia o en los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, son las únicas que deben recibir formación específica con carácter obligatorio, pero solo antes de incorporarse a su destino³. De tal manera que no está pautado ningún proceso de actualización de esos conocimientos, teniendo dicha actualización un carácter totalmente voluntario.

² Como es el caso de Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Catalunya, Comunidad de Madrid, Euskadi, Galicia, Murcia, Navarra, País Valencià y Rioja

³ La Ley Orgánica del Poder Judicial recoge, en su artículo 310, que “todas las pruebas selectivas para el ingreso y la promoción en las Carreras Judicial y Fiscal contemplarán el estudio del principio de igualdad entre mujeres y hombres, incluyendo las medidas contra la VG, y su aplicación con carácter transversal en el ámbito de la función jurisdiccional”, sin embargo solo recoge la especialización en VG como tal en el acceso a los juzgados de menores y de VG (artículo 329 3 y 329 3bis)

En los programas formativos del resto de profesionales de la judicatura y la policía no se produce ninguna formación con carácter obligatorio, a pesar de que, en muchos casos, son ellos y ellas quienes han de intervenir en situaciones de violencia, como es el caso de la intervención policial o de la actuación de juzgados que tienen competencia para resolver asuntos como las órdenes de protección durante su guardia; quedando también exentos de la obligatoriedad de la formación los y las profesionales que ejercen funciones jurisdiccionales sin pertenecer a la carrera judicial, como es el caso de jueces y juezas sustitutos/as. En el caso de las policías autonómicas y locales, en algunas comunidades se contemplan módulos sobre violencia con carácter general. De forma similar, las abogadas y abogados del turno de oficio, tienen acceso a formación en función del criterio del colegio de abogados al que estén adscritos.

Tampoco tienen ningún tipo de formación obligatoria las unidades de valoración forense, cuya función es fundamental para la realización de las pericias médicas, psicológicas y de trabajo social con destino a los juzgados y fiscalías, ni las y los profesionales en psicología que prestan asesoramiento en los equipos psicosociales que operan en los juzgados de familia, en asuntos relativos a los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia.

Por lo que respecta a la formación de profesionales del ámbito sanitario, ésta se produce de forma muy desigual en las distintas CC.AA., no existiendo datos globales sobre la misma.

Por lo que respecta a los contenidos, en la mayor parte de los casos, sólo considera como VG el ámbito demarcado por la Ley de Violencia; no identificándose en los temarios referencias a la Convención CEDAW y el Protocolo Facultativo o el Convenio de Estambul

2.2 efectos de la ausencia de formación continua, carencias en los medios y deficiencias en los procedimientos

Es necesario destacar que la falta de formación en género y prevención de VG tiene como consecuencia la prevalencia de una mirada sexista y discriminatoria tanto en los peritajes como en los procesos judiciales y las sentencias.

Asimismo, existen importantes carencias estructurales y de medios, en diversos aspectos, siendo los procesos judiciales los más significativos. Tal y como recoge la *“Guía de criterios de actuación judicial frente a la VG”*⁴, existen una serie de *“prestaciones”* a garantizar a las víctimas (en relación con su protección, privacidad, imagen, etc.) las cuales no se cumplen con el rigor necesario en los juzgados que entienden sobre violencia contra las mujeres en las diferentes CC.AA.

Por poner un ejemplo, y en el caso de una situación que se produzca fuera de los horarios de funcionamiento del juzgado de VG, la mujer se ve obligada a hacer la misma declaración ante la policía, el juzgado de guardia o instrucción y finalmente el de VG, lo que supone una revictimización y da lugar a una desprotección en su seguridad, intimidad e imagen.

Es destacable que en las Unidades de Valoración Forense no existen como equipos estables y completos, incumpléndose así la legislación. Para sustituirlos, se recurre, en muchos casos, a gabinetes de asesoramiento sin formación en violencia ni perspectiva de género o en niños y niñas, por lo que frecuentemente hay una deficiente valoración de la situación de las víctimas.

3 RECOPIACIÓN DE DATOS ESTADÍSTICOS (#21 F OBSERVACIONES FINALES)

3.1 carencias en la recopilación y análisis de los datos

Las diversas fuentes de datos oficiales de ámbito estatal que recogen información sobre la situación de la violencia contra las mujeres en España⁵, consideran con carácter general, la VG ejercida por la

⁴ Instrumento orientativo elaborado por el Consejo General del Poder Judicial, cuya última actualización se realizó en 2013

⁵ Ver Anexo 2 – Nota 1

pareja o expareja de la víctima y se centran en el análisis de los casos de víctimas mortales y en el análisis de los casos de denuncias.⁶

En casi todas estas fuentes quedan más o menos recogidas las variables señaladas por el Comité CEDAW (*sexo, edad, nacionalidad y relación entre la víctima y el autor*)⁷, si bien la lógica detrás de la recogida y explotación de los datos supone que no todas las estadísticas y estudios miden lo mismo, dejando fuera una parte importante de la realidad.

En este sentido, y por lo que respecta a la relación entre víctima y autor, las estadísticas solo recogen este dato en el caso de que exista o haya habido una relación de pareja, pero no consideran como feminicidio los asesinatos producidos por el agresor contra otras mujeres involucradas con la mujer con la que el agresor mantenía relación. De la misma manera, y hasta la entrada en vigor de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, no se reconocían como víctimas de violencia a las hijas e hijos de mujeres víctimas de violencia de género.

En las CC.AA. cuyas normativas sí recogen la cuestión de la violencia de género, independientemente de que se produzca en el marco de la relación de pareja o ex pareja, en algunos casos sí recogen estos feminicidios por lo que se produce una disparidad para la misma región en función de si se atienden a las estadísticas estatales o a las regionales.⁸ Estas dificultades implican que las organizaciones de sociedad civil recurran a su propia contabilización de víctimas, incluyendo a las que quedan ocultas en la estadística oficial.

Por otro lado, y en lo que se refiere a la calidad de los datos y su análisis, se hace necesario contar con una estructura de recogida y tratamiento de datos, con una metodología compartida que, además de permitir las comparaciones y las visiones globales, también permita conocer la historia de las víctimas, y no produzca exclusivamente agregados de información en los que se cuentan víctimas y su itinerario judicial para períodos determinados. En este sentido, existen mujeres en situación de especial vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres con diversidad funcional o las migrantes en situación irregular, que quedan fuera del análisis por no contar con un dispositivo de datos y análisis que contemple su situación.

3.2 tratamiento de “otras” formas de violencia: violencia sexual, mutilación genital femenina (MGF), trata de seres humanos con fines de explotación sexual (TSH)

A pesar de que la violencia sexual es un fenómeno muy generalizado que habría afectado a más de 1,4 millones de niñas y mujeres, se trata de una realidad especialmente oculta a los datos oficiales y que carece del nivel de desglose suficiente. Además de la macroencuesta ya mencionada, la principal fuente está representada por el registro del Ministerio del Interior.

Este organismo sólo ofrece información sobre hechos conocidos e imputaciones, destacando el bajísimo porcentaje de casos instruidos, 0,7 del total de los delitos contra la libertad sexual en 2014.

Dentro este capítulo de “victimizaciones”, existen cuatro categorías (“agresión sexual con penetración”, “corrupción de menores o *incapacitados* (sic)”, “pornografía de menores” y “otros contra la libertad e indemnidad sexual”) que están únicamente desglosadas por sexo, en donde las mujeres están, como es obvio, en mayoría; agrupándose también de forma mayoritaria en la categoría de “otros contra la libertad e indemnidad sexual”. En esta estadística no se producen otros desgloses (en la línea de lo que recomienda el Comité CEDAW) por lo que se hace imposible un análisis pormenorizado. Asimismo, el sistema español no contabiliza en sus estadísticas de VG, los asesinatos

⁶ Existen dos excepciones como son la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer y los informes realizados por el Consejo Interterritorial de Salud.

⁷ Ver análisis de los principales contenidos en Anexo 2 - Nota 2

⁸ Este sería el caso, por ejemplo, de los datos para Canarias en 2016, en donde hubo 8 feminicidios en 2016, mientras que la estadística estatal solo consideraba 5 feminicidios.

de mujeres con un móvil sexual por hombres desconocidos, cercanos o de redes organizadas, por lo que queda descartada la posibilidad de contabilizar los feminicidios asociados.

La TSH y la MGF, son dos formas de VG que afrontan muy especiales dificultades tanto en su delimitación como en su atención. En el caso de la TSH, el Informe de la Coordinadora Anti-trata 2016 de la Unión Europea (en adelante UE), recoge más de 11.900 mujeres “víctimas registradas” (identificadas y presuntas) correspondientes al periodo 2013-2014.⁹ En el caso de España, las dificultades afrontadas en la implementación del II Plan Integral de lucha contra la Trata de mujeres y niñas con fines de Explotación Sexual y la aplicación de los diferentes protocolos, debidas tanto a la crisis económica como a la inestabilidad política,¹⁰ suponen que solo las ONGs que trabajan en terreno cuentan con una imagen más aproximada de la situación, no existiendo datos sobre la situación global.

Por lo que respecta a las víctimas de MGF, se trata de un fenómeno de compleja delimitación para el que se requiere de mapas que permitan localizar y caracterizar (en sexo y edad) a la población proveniente de los países donde se realiza esta práctica. En España, a pesar de las cifras estimadas¹¹ (18.000 mujeres en Cataluña, 7.500 en Madrid y 6.000 en Andalucía), no existe a nivel estatal un registro de casos unificado del número de mujeres y niñas mutiladas. Sin embargo, sí existen registros de casos en algunas comunidades autónomas, dado el reconocimiento de esta forma de violencia en sus legislaciones.

ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO SOBRE RECOMENDACIONES EN TORNO A LA CONDICIÓN DE LAS REFUGIADAS

4 ADECUACIÓN DEL TRATAMIENTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO DE MUJERES Y NIÑAS REFUGIADAS

4.1 no reconocimiento de las necesidades específicas de las mujeres y niñas solicitantes de asilo – carencias en el conjunto de agentes intervinientes

La OAR, la Policía y demás organismos responsables no solo no tienen el enfoque de interrelación, complementariedad y protección acumulativa en los términos que recoge la legislación internacional; sino que tampoco siguen siempre las directrices de género del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre estrategias integradas -sanitaria, jurídica, social y de seguridad- contra la VG. De la misma manera que no se aplican todos los recursos presupuestarios que serían necesarios.¹²

En concreto y en lo que se refiere a los procedimientos y los recursos humanos y materiales de la OAR, puede decirse que los mismos no garantizan completamente el cumplimiento de las directrices ACNUR en materia de igualdad de género, en lo que se refiere al derecho a: presentar una solicitud de asilo independiente y a ser entrevistada por separado por parte de alguien con formación, sin que estén los familiares presentes; recibir información, asesoramiento y traducción por parte de una mujer; contar con motivación de las denegaciones de asilo que permita recurrirlas; tener condiciones de seguridad personal, dignidad y seguridad social y económica. En este sentido, y de acuerdo con los resultados recogidos en el estudio realizado en 2016 por el Defensor del Pueblo¹³, estas carencias se deben

⁹ El primer Informe sobre el progreso en la lucha contra la trata de seres humanos de la Comisión Europea (julio de 2016) concluye que la trata con fines de explotación sexual sigue siendo la forma más prevalente de trata, con más de dos tercios de las víctimas registradas; y dentro de este porcentaje el 95% son mujeres, lo que equivale a un número aproximado de 9.000 víctimas mujeres registradas en la Unión Europea en 2013-2014

¹⁰ Ver estado de la situación en Anexo 2 - Nota 3

¹¹ Datos publicados en “La Mutilación Genital en España”, Informe elaborado por la Fundación Wassu- UAB (Universidad Autónoma de Barcelona) para la Delegación del Gobierno para la VG. MSSSI. 2013

¹² Ver notas 4 y 5 (Anexo 2) para una descripción de los hitos en el incumplimiento de los compromisos y la ausencia de la perspectiva de género, así como de los recursos y presupuestos disponibles en materia de asilo y refugio.

¹³ “El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida”, Defensor del Pueblo, junio 2016.

fundamentalmente, a que no se ha terminado de realizar una transposición efectiva de las directivas comunitarias en materia de asilo, especialmente los procedimientos de concesión de asilo y normas de acogida.¹⁴

4.2 falta de garantías en procedimientos y recursos adecuados por parte de la OAR en casos de víctimas de violencia de género:

También en parte derivado de la no transposición de las directivas europeas, se está produciendo una situación extremadamente grave, descrita en el informe del Defensor del Pueblo, en el caso de las mujeres víctimas de violencia de género. Esta discriminación se está produciendo debido a la interpretación restrictiva que hace la OAR de las condiciones de la mujer solicitante de asilo, haciendo caso omiso de los informes del ACNUR. OAR, en tanto que organismo responsable de la instrucción de solicitudes, sigue una tendencia de no considerar vinculantes los informes de ACNUR, entidad ampliamente reconocida en toda la legislación como experta en la materia y garante de los procedimientos. Las mayores discrepancias se producen precisamente en la valoración de solicitudes relacionadas con mujeres víctimas de violencia de género (víctimas de trata, casos de matrimonio forzoso y mutilación genital femenina), así como con solicitudes relacionadas con orientación sexual e identidad de género, centrándose las mismas en la valoración de la credibilidad de las alegaciones y en el análisis de la información de los países de origen. El propio Tribunal Supremo se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre esta cuestión.¹⁵

Aunque parte de las solicitudes de protección internacional de las posibles víctimas de trata son admitidas a trámite, *ninguna es oficialmente identificada como tal*. Durante 2016, la OAR mantuvo la buena práctica de comunicar a la Unidad Central de Redes e Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF) de la Policía Nacional todos los casos en que detectó indicios de que una persona pudiera ser víctima de trata, pero la policía sólo realizó la entrevista de identificación al 37%, en ningún caso se concedió el Periodo de Restablecimiento y Reflexión y en algunos casos realizó una entrevista de “pre-identificación”, no prevista en la Ley de Extranjería, ni en el Reglamento, ni en el Protocolo Marco de Protección a Víctimas de Trata, sin notificar resolución motivada que pueda ser recurrida.

La falta de identificación formal como víctimas de trata supone no que estas mujeres no pueden acceder a recursos de acogida y atención psicosocial específicos. De hecho, 3 de cada 4 mujeres cuyas solicitudes fueron admitidas a trámite, abandonaron el recurso de alojamiento sin previo aviso, y CEAR perdió el contacto con ellas.

De la misma manera, y por lo que respecta a las instituciones europeas, siguen pendientes de adopción por la Comisión, el Consejo y los Estados Miembros las recomendaciones realizadas en marzo de 2016 en una Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo en la UE¹⁶. La especial vulnerabilidad de mujeres y niñas refugiadas hace que en esta resolución inste a los Estados Miembros, entre otras cuestiones¹⁷, tanto a incorporar medidas y actuaciones para la detección y protección frente a la violencia de género, como a la ratificación del Convenio de Estambul.

¹⁴ Directiva 2013/32/UE, sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional; Directiva 2013/33/UE, sobre normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

¹⁵ Ver nota 6

¹⁶ Situación de las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo en la UE. Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de marzo de 2016. (2015/2325(INI))

¹⁷En la nota 7 (Anexo 2) se hace una breve descripción de los contenidos de la resolución.