

LA RESPONSABILIDAD MUNICIPAL FRENTE A LAS VIOLENCIAS SEXUALES. LA EXPERIENCIA LOCAL A LA LUZ DEL MARCO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

MARÍA NAREDO MOLERO⁷⁰

⁷⁰ **María Naredo** es licenciada en derecho, desde 1998 realiza investigaciones sobre violencia machista, discriminación y derechos humanos. Entre 2003 y 2007 coordinó en el Estado español la campaña de Amnistía Internacional “No más violencia contra las mujeres”. Como jurista especializada en género y derechos humanos, ha elaborado numerosos informes de monitoreo sobre la legislación española frente a la violencia machista y ha participado en misiones internacionales de investigación y asistencia a instituciones y organizaciones nacionales e internacionales. Entre junio de 2017 y julio de 2019 trabajó como Directora General de Prevención y Atención frente a la violencia de género del Ayuntamiento de Madrid. Actualmente es asesora en el Ministerio de Igualdad del Gobierno de España.

Introducción

La violencia contra las mujeres es una de las violaciones de los derechos humanos más habituales a las que los municipios deben dar respuesta. Entre todas las formas y manifestaciones de la violencia machista, las violencias sexuales son una de las expresiones más frecuentes, que afectan a mujeres de todas las edades y condiciones socioeconómicas.

Desde hace más de dos décadas las administraciones públicas del Estado español, también las entidades locales, han avanzado en el establecimiento de una red de servicios de atención a víctimas de violencia machista en el ámbito de la pareja o expareja. Sin embargo, el impulso de la atención a las víctimas de violencias sexuales no ha corrido en paralelo. En 2009, organizaciones de derechos humanos como Amnistía Internacional ya alertaban de este desequilibrio y de las lagunas en la prevención y atención integral en el ámbito de las violencias sexuales (Amnistía Internacional, 2009: 25). En 2018, esta organización realizó un nuevo informe sobre respuesta institucional a las violencias sexuales, y constató que aún existían importantes lagunas en su prevención y en la respuesta a las víctimas en términos de atención integral, protección, justicia y reparación (Amnistía Internacional, 2017).

Desde este punto de partida, el presente texto aporta elementos normativos y teóricos, pero también prácticos, que puedan servir de apoyo al impulso de las políticas públicas municipales frente a las violencias sexuales. En él se trata de dar respuesta a tres cuestiones clave:

- ¿Cómo trasladar las obligaciones del marco normativo internacional de derechos humanos de las mujeres a los municipios?
- ¿Cómo adoptar un enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad que desborde la respuesta frente a la violencia contra las mujeres como una “prestación” de servicios sociales?
- ¿Cómo “aterrizar” en el ámbito municipal los mandatos del Convenio de Estambul relativos a las violencias sexuales?

A partir de lo previsto en el marco internacional y europeo de derechos humanos de las mujeres, se abordan los elementos centrales de la responsabilidad y las diferentes obligaciones de las entidades locales frente a las violencias sexuales. Sobre esta base, se presenta una herramienta práctica para medir la implementación del Convenio de Estambul en el ámbito municipal y se describe el modelo de “centro de crisis” para víctimas de violencias sexuales, una experiencia pionera impulsada por el Ayuntamiento de Madrid durante el periodo en el que desarrolló su trabajo el Área de Gobierno de Políticas de Género y Diversidad (abril 2017- junio 2019), que produjo un impulso a las políticas municipales frente a las violencias sexuales.

2. Responsabilidades de los municipios frente a la violencia sexual como violación de derechos humanos

Las obligaciones de derechos humanos rigen para las administraciones locales, en el marco de sus competencias, al igual que para las administraciones públicas, central y autonómica. Más aún, la proximidad a la ciudadanía confiere a los ayuntamientos, a la vez, la capacidad de hacer visibles las situaciones de vulneración de los derechos humanos y la legitimidad y la obligación de actuar en consecuencia. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en agosto de 2015, hizo público un informe sobre el papel del Gobierno Local en la promoción y protección de derechos humanos, haciendo énfasis en la responsabilidad compartida y complementaria de los gobiernos locales respecto de los deberes de respeto, protección, promoción de los mismos (Consejo de Derechos Humanos: 2015).

El Estado español ha ratificado los principales tratados internacionales y europeos que protegen los derechos humanos de las mujeres, entre los que cabe destacar la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas (CEDAW)⁷¹ y el Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica del Consejo de Europa (Convenio de Estambul), que entró en vigor en el Estado español el 1 de agosto de 2014⁷². El Convenio de Estambul refuerza la obligación de las administraciones públicas frente a todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia sexual, así como la actuación desde el enfoque de género y la prohibición de la discriminación.

El Convenio de Estambul insta a los Estados a *“velar porque existan mecanismos adecuados para poner en práctica una cooperación eficaz entre todas las agencias estatales pertinentes, incluidas las autoridades judiciales, los fiscales, las fuerzas y cuerpos de seguridad, las autoridades locales y regionales (...) para la protección y el apoyo a las víctimas y testigos de todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del presente Convenio.”*⁷³ El compromiso derivado del Convenio de Estambul sobre la necesaria cooperación entre las diferentes administraciones públicas para la respuesta a las diferentes formas de violencia contra las mujeres, entre las que están expresamente recogidas las violencias sexuales, resulta fundamental.

En el Estado español, en 2017, el Pacto de Estado contra la Violencia de Género⁷⁴ (en adelante, Pacto de Estado) reafirmó las obligaciones de las administraciones central, autonómica y local de abordar otras formas de violencia contra las mujeres distintas a la cometida en la pareja o ex-pareja, también protegidas por el Convenio de Estambul, como la violencia sexual. El Pacto de Estado, además, estableció, en su Eje 7, recomendaciones

71 Instrumento de Ratificación de 16 de diciembre de 1983 (BOE núm. 69, de 21 de marzo de 1984).

72 Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011. BOE de 6 de junio de 2014.

73 Artículo 18.2.

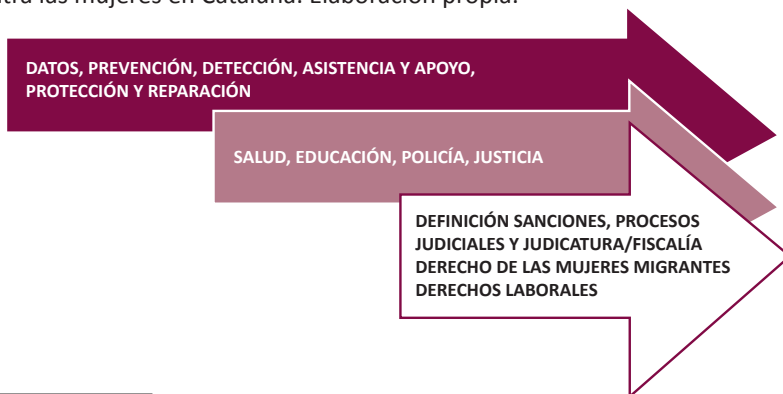
74 En septiembre de 2017, el Congreso de los Diputados y el Senado alcanzaron dos documentos, cuya aprobación culminó en diciembre de 2017 con los acuerdos entre el Gobierno y el resto de administraciones autonómicas y locales.

específicas para las comunidades autónomas y las entidades locales. Entre las medidas más relevantes de ese apartado, figura la de reconocer de manera expresa a las entidades locales como instituciones fundamentales en la prevención de la violencia contra las mujeres y en la respuesta integral especializada a las víctimas.⁷⁵

Por último, además del marco internacional, europeo y estatal, es fundamental hacer referencia a la normativa autonómica. En el caso de Cataluña, la *Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista* incorporó el enfoque amplio de protección de los derechos humanos de las mujeres frente a todas las manifestaciones de violencia machista, e incluyó expresamente la violencia sexual entre las manifestaciones de la violencia machista a las que dar una respuesta especializada.

Tomando en consideración el marco normativo vigente, las administraciones públicas del Estado (central, autonómica y local) comparten competencias en materia de prevención y respuesta a las distintas formas de violencia contra las mujeres, según el siguiente reparto:

Gráfico 1: Distribución de competencias entre la administración central (blanco), autonómica (granate claro) y local (granate oscuro) en el ámbito de la violencia contra las mujeres en Cataluña. Elaboración propia.



⁷⁵ Una de las medidas del Eje7 llevó a modificar la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para devolver a la Administración Local las competencias en materia de promoción de la igualdad, así como contra la violencia machista. Esta reforma se llevó a cabo por el Real Decreto-Ley 3/2018, de 9 de agosto, que modificó artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Lo cual supone que las entidades locales tienen amplias responsabilidades en la prevención y la respuesta frente a las diferentes manifestaciones de la violencia contra las mujeres, entre ellas las violencias sexuales. Además, los estándares internacionales y europeos de derechos humanos específicos sobre la materia no sólo establecen obligaciones temáticas (prevención, atención, protección y reparación), sino también obligaciones de enfoque y transversales.

Tomando en consideración el Convenio de Estambul y las recomendaciones generales del Comité CEDAW, a continuación, se presentan las principales obligaciones institucionales que deben estructurar la respuesta a las violencias sexuales en el ámbito municipal.

2.1. Obligaciones de enfoque y transversales

Además de las obligaciones específicas frente a las violencias sexuales, la respuesta municipal debe incorporar un enfoque adecuado, así como cuatro tipos de actuaciones transversales: la formación de las y los profesionales, los mecanismos de coordinación, la investigación y recogida de datos y la participación de las organizaciones de mujeres y feministas.

El enfoque de la respuesta resulta fundamental para garantizar medidas de prevención y respuesta accesibles y adaptadas a todas las mujeres, cuyas circunstancias, condiciones y posiciones respecto a la discriminación y la violencia son heterogéneas. Así mismo, se requiere de un enfoque que reconozca y actúe sobre el contexto de las violencias sexuales.

El Convenio de Estambul, en su art. 4, establece que todas las manifestaciones de la violencia contra las mujeres están basadas en la discriminación por motivos de género, pero que ésta se cruza con otros factores de discriminación que afectan a determinados sectores de mujeres. El Comité CEDAW, en su Recomendación General nº 28, hace referencia al concepto de “interseccionalidad” y afirma que los Estados deben dar

repuesta a lo que denomina “las formas entrecruzadas de discriminación”, ya que “la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género.”⁷⁶

Por ello, es esencial que la política municipal adopte un enfoque de género e interseccionalidad, lo cual no sólo implica identificar y combatir los factores de discriminación que reproducen la violencia sexual, sino también poner en marcha procesos de empoderamiento y autonomía de las víctimas y sobrevivientes. Tanto el Convenio de Estambul como la Recomendación General nº 35 del Comité CEDAW instan a los Estados a garantizar que todas las acciones judiciales, medidas de protección y de apoyo y servicios para las víctimas y supervivientes respetan y fortalecen su autonomía.⁷⁷

Por tanto, el abordaje de la violencia contra las mujeres desde un enfoque de género y no discriminación deberá identificar y poner los medios para paliar las discriminaciones cruzadas. Lo cual supone no sólo eliminar los factores de posible discriminación directa, sino también garantizar que los servicios se adaptan a las necesidades específicas de determinados sectores de mujeres en riesgo de discriminación, como las niñas, las mujeres migrantes, las empleadas del hogar, las mujeres en contextos de prostitución, o las mujeres con discapacidad, entre otros. Y es que asegurar la accesibilidad y la calidad de la respuesta no es algo que se pueda plantear en abstracto, sino desde la toma en consideración de la realidad concreta y diversa de las mujeres y de los principales factores de discriminación que cruzan sus vidas.

En el plano de las obligaciones transversales, es preciso destacar la formación del conjunto de profesionales que desempeñan sus funciones en cualquiera de las “puertas de entrada” municipales por las que una niña o una mujer puede ser identificada o atendida. Respecto a esta

76 Doc. de la ONU: CEDAW/C/GC/28 de 16 de diciembre de 2010.

77 Artículo 18.3 del Convenio de Estambul.

cuestión es importante abordar un elemento de reflexión: aclarar que la formación al personal municipal que se ubica en lugares en los que debe realizarse la detección de la violencia y la atención a las víctimas no es una obligación enmarcada en la sensibilización social, sino una de las llaves fundamentales para el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres. Es decir, que al conjunto de profesionales municipales relacionados con las citadas obligaciones se les requiere “un plus” respecto a la ciudadanía, porque son responsables últimos de que los derechos consagrados en las normas se hagan realidad para las mujeres.

El Convenio de Estambul establece la obligación de impartir o reforzar la formación adecuada de profesionales que traten con víctimas o autores de todos los actos de violencia incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio. Los contenidos de la formación, según este precepto, deben ser, al menos, los siguientes: igualdad de género, necesidades y derechos de las víctimas, cómo prevenir la victimización secundaria, estrategias de prevención y detección de dicha violencia, y mecanismos de cooperación coordinada e interinstitucional.⁷⁸ La Recomendación General nº 35 del Comité CEDAW insta a los Estados a establecer una formación obligatoria, periódica y efectiva a profesionales de los diferentes ámbitos relacionado con la prevención, detección y respuesta a la violencia contra las mujeres.

Otra importante obligación transversal es la relativa a la coordinación en un doble sentido: en primer lugar, la coordinación entre administraciones públicas a través de foros interinstitucionales y, en segundo lugar, la coordinación entre profesionales a través de protocolos.

Las obligaciones institucionales en respuesta a las violencias sexuales alcanzan a las tres administraciones del Estado, por ello, las iniciativas de co-gobernanza deberían ser una realidad en todos los municipios. Los ayuntamientos pueden ser impulsores de acuerdos de colaboración interinstitucional en el espacio local que aterricen y concreten las competencias de cada institución en respuesta a las violencias sexuales. En el Pacto de

78 Artículo 15.

Estado se plasmaron este tipo de líneas de acción para la coordinación interinstitucional en el ámbito local.

Respecto a los protocolos de coordinación profesional, la Recomendación General nº 35 del Comité CEDAW insta a establecer procedimientos para la debida coordinación y remisión entre diversos órganos y la documentación adecuada de dicha violencia, prestando el debido respeto a la privacidad y al derecho a la confidencialidad de las mujeres y con el consentimiento libre e informado de las víctimas y supervivientes. En la elaboración de estos protocolos el reto está en colocar a las víctimas y sus decisiones en el centro de la escena y plantear la posibilidad de que existan múltiples itinerarios en función de las necesidades y decisiones de las víctimas. Especialmente, plantear rutas de atención y acompañamiento a mujeres que deciden no denunciar las violencias, pero que piden ayuda, supone cumplir con lo previsto en el artículo 18 del Convenio de Estambul, que establece la garantía de que todas las víctimas de violencias tengan acceso al conjunto de medidas socio-asistenciales del Convenio, con independencia de la denuncia.

La tercera obligación transversal es la recogida de datos e información. El Convenio de Estambul, en su artículo 11, establece la responsabilidad de las administraciones públicas de apoyar la investigación en los ámbitos relativos a todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del presente Convenio, con el fin de estudiar sus causas profundas y sus efectos, su frecuencia, así como la eficacia de las medidas tomadas, así como recoger los datos estadísticos detallados y pertinentes, a intervalos regulares, sobre los asuntos relativos a todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del Convenio, entre ellas las violencias sexuales.

Por último, la participación de las asociaciones de mujeres y feministas, especialmente aquellas que acompañan procesos de mujeres víctimas y sobrevivientes de las violencias sexuales, es otra de las obligaciones transversales. La participación de las personas “titulares de derechos” es uno de los elementos del enfoque de derechos humanos, por ello, las políticas municipales en esta materia deberían establecer canales de participación, estables y “ad hoc”, que incorporen la visión y las propuestas de las asociaciones de mujeres y feministas en las tres fases de la política pública: en su diseño, en su ejecución y en la evaluación de las mismas.⁷⁹

2.2. Obligaciones específicas. La respuesta municipal en términos de prevención, detección, atención/reparación integral y actuación policial.

Tomando como base las responsabilidades establecidas en el Convenio de Estambul y la Recomendación General nº 35 del Comité CEDAW, a continuación, se desarrollan las que corresponden a las entidades locales en el marco de sus competencias.

La primera obligación específica frente a las violencias sexuales es la prevención. Siguiendo lo establecido en el Convenio de Estambul, las administraciones locales deberían desarrollar, al menos, las siguientes cuatro líneas de actuación:

- Colaboración con las comunidades autónomas para impulsar en lo local programas de educación dirigidos a transformar las raíces de las violencias sexuales (masculinidad no violenta, fomento de la autonomía de las mujeres, educación afectivo-sexual) en todo el ciclo de la enseñanza reglada y no reglada.
- Elaboración de campañas municipales dirigidas a toda la sociedad, especialmente a hombres y niños, para contribuir activamente a la eliminación de estereotipos vinculados a la “cultura de la violación” que contribuyan a la prevención de las violencias sexuales.
- Desarrollar campañas de información dirigidas a mujeres de todas las edades, que incluyan información sobre sus derechos y los recursos disponibles en caso de sufrir violencias sexuales.
- Medidas eficaces para que los espacios públicos sean seguros, libres de acoso y accesibles para todas las mujeres y las niñas, en particular mediante la promoción y el apoyo de medidas basadas en la comunidad, con la participación de grupos de mujeres.

⁷⁹ El Convenio de Estambul establece, en su artículo 9, que los Estados “reconocerán, fomentarán y apoyarán, a todos los niveles, el trabajo de las organizaciones no gubernamentales pertinentes y de la sociedad civil que sean activas en la lucha contra la violencia contra las mujeres y establecerán una cooperación efectiva con dichas organizaciones.”

En segundo lugar, la detección de posibles víctimas de violencias sexuales especialmente entre población con menores herramientas y posibilidades reales de pedir ayuda y denunciar las violencias. En este sentido, es esencial partir de la base de que las violencias sexuales, lejos de ser una cuestión anecdótica, forman parte de la experiencia de muchas mujeres y niñas de nuestras ciudades. Desde esta premisa, formar y dotar de instrumentos de detección a servicios municipales considerados potenciales “puertas de entrada” debería ser una actuación prioritaria. Ejemplo de estos servicios de proximidad a los que habría de dotar de formación y protocolos de detección son los servicios sociales, los centros educativos, los servicios de salud comunitaria, los servicios de información en materia de salud sexual y reproductiva y los servicios de atención a la infancia.

En tercer lugar, los municipios deben disponer de servicios de atención integral especializada que aseguren el acompañamiento y la reparación a las víctimas de violencias sexuales. El Convenio de Estambul, en su artículo 22.1., responsabiliza a las administraciones públicas de tomar las medidas necesarias *“para suministrar y adecuar, según un reparto geográfico adecuado, servicios de apoyo especializado inmediatos, a corto o largo plazo, a toda víctima.”* El Comité CEDAW, en su Recomendación General nº 35, insta a los Estados a *“proporcionar servicios accesibles, asequibles y adecuados para proteger a las mujeres contra la violencia por razón de género, evitar que vuelva a ocurrir y proporcionar o garantizar la financiación de reparaciones para las víctimas y supervivientes”.*

Concretamente, en el artículo 25, el Convenio de Estambul establece la *“creación de centros de ayuda de emergencia para las víctimas de violaciones o de violencias sexuales, apropiados, fácilmente accesibles y en número suficiente.”*

Una publicación del Consejo de Europa (Kelly y Dubois, CoE, 2008: 28), en materia de estándares mínimos de los servicios públicos para la atención a víctimas de violencia machista, establece como servicios básicos para víctimas de violencias sexuales los siguientes:

- **Centros de crisis.** Son servicios interdisciplinares que brindan una atención (psicológica, jurídica y social) a las víctimas de violencia sexual las 24 horas

al día y todos los días del año, incluida una línea telefónica 24 horas gratuita. Proveen apoyo y asistencia en crisis para sobrevivientes de la violencia sexual, sus familiares, y personas del entorno.

- **Servicios de atención integral para víctimas de violencia sexual.** Son servicios interdisciplinarios de recuperación psicológica, y acompañamiento socio-jurídico que trabajan para apoyar la reparación de la víctima en el medio y largo plazo.

La citada publicación recomienda a los Estados el estándar de un centro de crisis por cada 200.000 mujeres y un servicio de atención integral por cada 400.000 mujeres. Así mismo, esta publicación recomienda a los Estados garantizar que los proveedores de estos servicios tienen la suficiente calidad, lo que incluye perspectiva de género, formación continua y trabajo basado en directrices claras, protocolos y códigos éticos.

Otra de las medidas importantes en materia de asistencia y reparación es el alojamiento temporal seguro o la solución habitacional para las mujeres que lo necesiten. Frente a las violencias sexuales cometidas por hombres del entorno de la víctima (pareja, padre, compañero de residencia, otro familiar con el que comparte domicilio...) deberían arbitrarse medidas para garantizar la no repetición de la violencia, obligando a los agresores a alejarse del domicilio y el entorno de la mujer. Sin embargo, esta medida restrictiva de derechos requiere que la mujer haya interpuesto una denuncia, lo cual a menudo no sucede. Por ello, en aras a garantizar la no repetición de la violencia y la seguridad de las mujeres en todos los casos, resulta fundamental arbitrar una solución habitacional para las víctimas sin requerir la interposición de denuncia.

Respecto a la protección de las mujeres que han sufrido violencias sexuales, las entidades locales, a través de sus Cuerpos de Policía Local, participan en el mantenimiento de la seguridad pública en sus municipios,⁸⁰ siendo a menudo la policía más próxima a la ciudadanía. Por ello, en el marco que rige la coordinación entre éstos agentes y los pertenecientes a los cuerpos

80 En los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, legislación autonómica y en el marco de la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

y fuerzas de seguridad estatales y autonómicas, se recomienda avanzar en la cooperación de las policías locales en la respuesta a la violencia sexual, tal y como ya se realiza en materia de violencia de género en pareja o ex-pareja. Esta cooperación requeriría que las policías locales obtengan la debida formación para actuar en los ámbitos de intervención citados en las recomendaciones internacionales: recogida de denuncias rápida y eficaz y colaboración con los Cuerpos y Fuerzas de seguridad competentes, tanto en las investigaciones como en la protección de las víctimas.

2.3 Una “lista de control” (*check list*) para los municipios: 30 preguntas para medir el cumplimiento de las obligaciones internacionales en violencia sexual

En el año 2015, la Red vasca de municipios por la igualdad (Berdinsarea) me encargó la tarea de dinamizar las actividades de su comisión de trabajo sobre violencia machista. El punto de partida de este encargo fue el reconocimiento de las obligaciones de los gobiernos municipales frente a la violencia contra las mujeres derivadas del marco de derechos humanos. El resultado del trabajo de ese año en la citada comisión fue la elaboración de una herramienta práctica para ayudar a los municipios a identificar el horizonte y el grado de cumplimiento de las obligaciones municipales de respuesta frente a las violencias machistas.

Tomando como base esta herramienta general, a continuación, se presenta una adaptación de la misma especialmente relacionada con las políticas específicas frente a las violencias sexuales, con el fin de ayudar a las entidades locales a tomar conciencia del alcance de estas responsabilidades específicas y a medir el grado de cumplimiento de las mismas. Se trata de 30 preguntas relacionadas con aspectos generales y de enfoque, así como con medidas de prevención, detección, asistencia y protección. Son las siguientes:

a. Tipos de violencia, enfoques y obligaciones transversales

1. ¿Se abarcan todos los tipos de violencia contra las mujeres y niñas recogidos en el Convenio de Estambul, entre ellas la violencia sexual en sus diversas manifestaciones, incluida la violencia sexual contra niñas, mutilación genital femenina, acoso sexista? Sí/ No

2. ¿Se establece expresamente el enfoque de género como principio rector? Sí/ No

3. ¿Se establece la prohibición de discriminación como principio rector?

- Sí, y se reconocen la discriminación múltiple.
- Sí, pero sin referencia a la discriminación múltiple.
- No se establece.

4. ¿Se hace referencia expresa al marco de derechos humanos? Sí/ No

5. ¿Se atribuye a las mujeres que enfrentan violencia un rol central en la evaluación y el seguimiento de las medidas?

- Sí, se recogen sus demandas a través de organizaciones de mujeres.
- Sí, se recoge su opinión a través de encuestas de satisfacción y/o entrevistas a mujeres que utilizan los servicios.
- Sí, se recogen sus opiniones y demandas a través de los dos cauces citados en los apartados anteriores.
- No

6. ¿Se establece expresamente el derecho de las mujeres a la intimidad en todo el itinerario de atención? Sí/ No

7. ¿Se hace referencia expresa a los derechos de la infancia en las políticas frente a la violencia contra las mujeres?

- Sí, pero sólo respecto a los hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia en la pareja o expareja.
- Sí, se pone el foco en las niñas frente a otras formas de violencia específicas como las violencias sexuales.
- No

8. ¿La formación profesional en materia de violencia machista se reconoce como obligación transversal y no sólo como una acción de “sensibilización”? Sí/ No

9. ¿Se promueve que la sociedad civil contribuya a prevenir y combatir la violencia sexual? Sí/ No

- Sí, con subvenciones para las organizaciones y asociaciones de mujeres que realizan atención directa.
- Sí, con lo establecido en el apartado anterior y con cauces de participación.
- No

10. ¿Se prevén medidas expresas de trabajo con hombres? Sí/ No

11. ¿Se establece un mecanismo concreto para garantizar que la financiación sea adecuada?

- Sí, toda política o protocolo lleva memoria económica.
- Sí, se aprueban partidas anuales desglosadas por objetivos y acciones.
- No

12. ¿En el municipio se recogen datos a intervalos regulares de tiempo sobre la violencia contra las mujeres?

- Sí, pero solo para violencia machista en pareja o expareja y violencia sexual
- Sí, e incluyen además de las anteriores otros tipos de violencia contra las mujeres
- No

13. ¿Se recoge la opinión de las mujeres tras el paso por los servicios?
Sí/ No

b. Prevención

14. ¿Existen campañas municipales de prevención específicas sobre violencias sexuales? Sí/ No

15. ¿Existen medidas de prevención dirigidas al cambio de actitud de hombres y niños? Sí/ No

16. ¿Se prevén acciones de información sobre violencias sexuales dirigidas a las mujeres y las niñas? Sí/ No

17. ¿Se establecen medidas específicas de información sobre violencias sexuales para sectores de mujeres en situaciones de mayor discriminación (ej. diversidad funcional, mujeres migradas...)? Sí/ No

18. ¿Se prevén expresamente acciones de concienciación sobre violencias sexuales en el medio escolar y extraescolar? Sí/ No

19. ¿Se establecen acciones específicas de prevención para entornos concretos? (Fiestas, mujeres residentes en entornos aislados...) Sí/ No

20. ¿Se realizan intervenciones para mejorar la seguridad urbana con enfoque de género? Sí/No

21. ¿Se evalúa el impacto de las campañas y acciones de prevención? Sí/ No

c. Detección

22. ¿Se prevé expresamente algún protocolo o actuación para la identificación/detección de mujeres y niñas víctimas de violencia, como una de las esferas de responsabilidad del municipio?

- Sí
- Sí, pero sólo para violencia en pareja o ex pareja.
- No

23. En caso afirmativo, ¿entre las acciones previstas en la política/protocolo de detección figura la creación de herramientas y formación para la detección dirigidas a profesionales que desempeñan su trabajo en...?

- Servicios sociales
- Servicios sanitarios
- Centros educativos

- Servicios comunitarios
- Servicios de atención a la infancia
- Servicios de información y prevención en salud sexual y reproductiva
- Otros...
- No, no se prevén estas medidas

d. Asistencia y apoyo

24. ¿Los servicios de asistencia y apoyo implementados dan respuesta a los tipos de violencia incluidos en el Convenio de Estambul? (al menos, violencia machista en las relaciones íntimas y violencias sexuales en sus diversas manifestaciones).

- Sí.
- No, sólo existen servicios especializados para casos de violencia machista en relaciones de pareja o expareja.

25. Si existen servicios de atención a víctimas de violencias sexuales, ¿abarcan las siguientes prestaciones?

- Información general sobre servicios y derechos 24 horas y todos los días del año (línea telefónica):
 - Línea 24 horas para todas las formas de violencias machistas, incluida la violencia sexual
 - Línea 24 horas específica para violencia sexual
 - Línea 24 horas sólo para violencia en pareja o expareja
- Apoyo de emergencia para víctimas de violencia sexual 24 horas:
 - Sí, abarca apoyo emocional, social y jurídico y acompañamiento.
 - Sólo actuación policial (toma de denuncia) y acompañamiento policial a examen médico especializado.
- Servicio especializado de asesoría jurídica para víctimas de violencia sexuales:
 - La asesoría no incluye acompañamiento a juzgados
 - La asesoría incluye acompañamiento a juzgados
- Alojamiento temporal seguro o solución habitacional para las mujeres que lo necesiten.

26. La disponibilidad de las actuaciones está garantizada, a través de las siguientes medidas:

- A través de cálculo de nº servicios y profesionales x población
- Aunque no se hace un cálculo previo, se garantiza expresamente que no existan listas de espera.
- Otras...
- No está garantizada a través de ninguna previsión previa.

27. La accesibilidad de los servicios está garantizada, a través de las siguientes medidas:

- Interpretación presencial para mujeres extranjeras en los siguientes servicios.
- Interpretación telefónica para mujeres extranjeras en los siguientes servicios.
- Interpretación para mujeres con discapacidad en todos los servicios.
- No exigencia de consentimiento paterno para atención emocional a menores de edad cuando el padre es el presunto agresor.
- No exigencia de la denuncia para el acceso a todos los servicios de asistencia y apoyo.
- Descentralización de los servicios para acceso de mujeres que residen en zonas aisladas.
- Ayudas al transporte para facilitar el acceso de las mujeres a los servicios.
- Otras...

28. La calidad de los servicios está garantizada, a través de las siguientes medidas:

- Se cubren gastos de tratamiento o terapias complementarias para los casos más graves.
- Existen mecanismos previstos expresamente para garantizar la calidad de la actuación de las profesionales del servicio.
- Existen evaluaciones periódicas del desempeño profesional de los servicios contando con las valoraciones realizadas por las mujeres.
- Otras...

e. Protección

29. ¿La policía municipal tiene atribuidas funciones concretas frente a las violencias sexuales?

- Sí, a través de un protocolo específico que regula la actuación de la policía municipal frente a las violencias sexuales y los mecanismos de coordinación con los Mossos d'Esquadra.
- Sí. Aunque no existe un protocolo de actuación de la policía municipal, sí existe acuerdo con los Mossos d'Esquadra para un reparto de funciones en materia de violencia contra las mujeres.
- No existe un reparto y asignación de tareas concretas en esta materia para la Policía Local.

30. ¿La policía municipal cuenta con un programa de especialización en violencia contra las mujeres, que incluye las violencias sexuales? Sí/No

4. Una experiencia municipal frente a las violencias sexuales: el Centro de Crisis del Ayuntamiento de Madrid

Desde que el Ayuntamiento de Madrid estableció el Área de Gobierno de Políticas de Género y Diversidad, en la primavera de 2017, su equipo tomó conciencia de la urgencia de emprender un “hoja de ruta”⁸¹ de política pública frente a las violencias machistas que, alineada con el Convenio de Estambul, reforzara las acciones de prevención y respuesta a las violencias sexuales. Este fue el punto de partida desde el que se desarrollaron actuaciones específicas de investigación, concienciación e implicación social frente a las violencias sexuales hasta el momento ausentes. Así mismo, la constatación de que no existía en la ciudad de Madrid ningún servicio público de atención especializada, con disponibilidad 24 horas, llevó al equipo a diseñar e impulsar el primer Centro de Crisis para la atención integral especializada en violencia sexual en el Estado español.

⁸¹ Esta hoja de ruta fue incorporada en el Plan Estratégico de Igualdad de Género 2018-2020 (Ámbito 2. Ciudad libre de violencias machistas).

Para paliar la laguna relativa a la atención integral especializada, el Área de Gobierno adoptó medidas de corto, medio y largo plazo. En el corto plazo, el Área de Gobierno dispuso la apertura de un servicio de atención integral a adolescentes víctimas de violencias sexuales (entre 12 y 17 años), a través de una subvención nominativa a una entidad social especializada, que complementara la atención prestada por el centro especializado de la Comunidad de Madrid (CIMASCAM), que no atendía a esta franja de edad. Este servicio estaría abierto hasta diciembre de 2019, fecha en la que entró en funcionamiento el Centro de Crisis municipal.

En el medio plazo, el equipo se propuso reformar el protocolo municipal frente a las agresiones sexuales, a través de la colaboración en la redacción del nuevo protocolo autonómico. El nuevo protocolo impulsado avanzaba en el sentido de no colocar la denuncia en el inicio del itinerario de todas las víctimas y de plantear una diversidad de recursos como servicios que “puertas de entrada” del protocolo. También fue un avance en el sentido de posibilitar que todos los centros hospitalarios con servicios de ginecología de guardia realizaran el examen ginecológico preceptivo tras una agresión sexual.

En el largo plazo, la propuesta fue dar los pasos para abrir en Madrid un Centro de Crisis, siguiendo el modelo de atención desarrollado en diversos países anglosajones desde hace décadas y recomendado por el Consejo de Europa. Dado que este modelo de atención era pionero en el Estado español, el primer paso para diseñarlo fue contratar una investigación sobre las experiencias y buenas prácticas desarrolladas en los países que contaban con una larga trayectoria en centros de este tipo. Esta investigación fue elaborada por dos expertas en la materia, Bárbara Tardón Recio y Tania Sordo Ruz y recoge las experiencias de centros de crisis en el Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y Australia (Dirección General de Prevención y Atención frente a la Violencia de Género. Ayuntamiento de Madrid, 2018: 6).

A través de una serie de cuestionarios enviados a los equipos los centros objeto de estudio, las investigadoras recogieron y sistematizaron una amplia información sobre los antecedentes, características y buenas prácticas de este modelo de atención integral a víctimas de violencias sexuales. Sobre esa base se construyó el proyecto de Centro de Crisis en Madrid.

4.1. Antecedentes de los “centros de crisis” y elementos centrales de este modelo de respuesta

El Centro de Crisis del Ayuntamiento de Madrid sigue el modelo de los Centros de Crisis (*Rape Crisis Centers*) anglosajones cuyo origen se encuentra en el movimiento feminista años 70, y concretamente en los grupos de concienciación en los que las mujeres compartían sus experiencias de violencia.

Los primeros centros de crisis se formaron en gran parte por mujeres del movimiento feminista que reclamó definir la violencia sexual como una violencia sexista y que su problema no era un problema personal, sino político. A partir de esta politización de la violencia sexual y la definición feminista que conlleva, las activistas contra la violación comenzaron a organizarse a nivel de base, formando los primeros centros de crisis (Dirección General de Prevención y Atención frente a la Violencia de Género. Ayuntamiento de Madrid, 2018: 12 - 13).

Los centros de crisis surgen, por tanto, para aportar una respuesta contextualizada, comunitaria, inmediata, accesible y de calidad a las víctimas y sobrevivientes de violencias sexuales. En ellos se establecen equipos interdisciplinarios que brindan, en horario ininterrumpido, apoyo emocional, jurídico y social, así como acompañamiento a las diferentes instancias a las que las mujeres víctimas de violencias sexuales tienen que acudir.

Las experiencias recogidas por la investigación en los países con larga trayectoria de este tipo de centros, señalan algunos elementos fundamentales de este modelo de atención y apoyo:

- La “crisis” no es la situación de violencia sexual en sí, sino la situación de crisis o emergencia vivida por la mujer como resultado de la situación de violencia sexual enfrentada de forma reciente o en el pasado. En este sentido, uno de los elementos fundamentales de la experiencia de estos centros es que atienden a mujeres con agresiones recientes, pero también a mujeres en crisis por re-experimentar una agresión sexual vivida en el pasado.
- El centro está arraigado en la comunidad en la que actúa y pretende incidir. Los centros de crisis son centros eminentemente comunitarios, con-

textualizados física y simbólicamente. Físicamente, porque forman parte visible y activa de la comunidad en la que se asientan y simbólicamente, porque nacieron con vocación de actuar sobre la raíz de las violencias sexuales, acompañando el empoderamiento de las mujeres y actuando para la transformación feminista de las comunidades.

- Su trabajo está basado en el respeto por las decisiones de las mujeres y resulta accesible para cualquier mujer sin importar su situación. No es la mujer la que debe adaptarse a ningún circuito, sino las profesionales y voluntarias de los centros de crisis quienes acompañan a las mujeres en sus decisiones.
- La mayoría de los centros de crisis cuentan con múltiples cauces de acceso. Todos tienen una línea telefónica 24 horas/días, pero la mayoría la complementa con espacios web para contactar y pedir ayuda, así como con atención presencial.
- El servicio de acompañamiento (*advocacy*) en los centros de crisis no es un elemento añadido o complementario, sino vertebrador del modelo de apoyo. Como señala la investigación a la que se ha hecho referencia, en los centros de crisis el acompañamiento se plantea como una herramienta para el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres en sus itinerarios de asistencia, protección y justicia. Pero también con un alcance transformador, desde el enfoque de derechos humanos (Dirección General de Prevención y Atención frente a la Violencia de Género. Ayuntamiento de Madrid, 2018: 36), entendiendo que los logros en el ejercicio de los derechos de cada una de las mujeres contribuyen a la transformación para el conjunto.

4.2. El centro de crisis del Ayuntamiento de Madrid

Tomando como base las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de la experiencia de los citados países, el Área de Gobierno elaboró el modelo de centro de crisis de Madrid, denominado Centro de Crisis 24 horas.

El objetivo era constituir este centro como un servicio de referencia en la ciudad Madrid para una atención municipal inmediata, especializada y accesible a mujeres que hayan sufrido cualquier tipo de violencia sexual recientemente o en el pasado, con información telefónica y presencial 24 horas, todos los días del año.

El servicio ofrece información, acompañamiento y atención interdisciplinar a las mujeres mayores de edad o menores de edad acompañadas por su representante legal, que hayan vivido un intento o una situación de violencia sexual recientemente o en el pasado, con independencia de su situación administrativa de residencia y de la interposición o no de la denuncia.

El equipo profesional de carácter interdisciplinar está integrado por profesionales del ámbito social, psicológico y jurídico y cuentan con un apoyo administrativo. Este equipo se complementa con un grupo de mediadoras interculturales que acompañan los procesos de mujeres extranjeras y aportan herramientas al equipo para trabajar desde un enfoque intercultural.

Los servicios específicos que el Centro de Crisis de Madrid proporciona son los siguientes:

- Información telefónica y presencial 24 horas, todos los días del año, dirigida a las mujeres que enfrentan violencias sexuales, así como a sus entornos, sobre los derechos, la forma de ejercerlos y sobre los recursos existentes en caso de ser víctima o sobreviviente de violencias sexuales.
- Atención presencial e intervención en crisis 24 horas. Se trata de una atención integral que incluye contención y atención psicológica individual y grupal; tratamiento del stress postraumático, atención social y asesoramiento jurídico individual; servicio de interpretación telefónica y presencial y servicio de mediación intercultural.
- Acompañamiento profesional a recursos sanitarios y dependencias policiales y judiciales para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y evitar la revictimización.
- Atención a las demandas del entorno familiar de las víctimas para orientar el apoyo y acompañamiento que puedan prestarle en el proceso de

recuperación. Todo ello a través de atención individual, telefónica y presencial, así como de actividades grupales con personas del entorno.

El Centro de Crisis, por su accesibilidad y la versatilidad de la atención proporcionada ha venido a ubicarse en un lugar central en las rutas de las mujeres víctimas de agresiones recientes y sobrevivientes de violencias pasadas. Con el tiempo deberá consolidar la coordinación con todos los servicios públicos (sanitarios, sociales, policiales, judiciales), así como con las asociaciones especializadas del municipio de Madrid y, con todos ellos, formar un sólido entramado que garantice apoyo, protección, justicia y reparación a las mujeres que enfrentan violencias sexuales desde un mismo enfoque.

5. Conclusión

Las violencias sexuales contra las mujeres siguen constituyendo una de las experiencias más habituales y traumáticas de nuestros días, a menudo acompañadas de invisibilidad, desatención e impunidad.

Tomando como punto de partida la conceptualización de las violencias sexuales como una de las violaciones de derechos humanos más habituales con las que convivimos en los municipios, resulta esencial que los gobiernos locales tomen medidas específicas frente a las mismas.

Los instrumentos del marco normativo internacional, especialmente el Convenio de Estambul y la Recomendación General nº 35 del Comité CEDAW, son herramientas fundamentales para guiar esta actuación, no sólo desde el punto de vista de las obligaciones concretas que establecen, sino del enfoque que proponen. Definir las violencias sexuales como una violación de derechos humanos basada en la discriminación por motivos de género y otros factores de discriminación que se cruzan con él, supone que las administraciones públicas deben dar una respuesta que:

- Considere a las mujeres como titulares de derechos y a las instituciones públicas como garantes de los mismos.

- Impulse acciones de concienciación y prevención frente a los estereotipos de género que sostienen y normalizan las violencias sexuales.
- Garantice servicios de atención y reparación con criterios de disponibilidad, accesibilidad y calidad.
- Tome en consideración las discriminaciones cruzadas a las que se enfrentan determinados sectores de mujeres y plantee medidas específicas para eliminarlas.
- Y, asegure que el proceso de diagnóstico, actuación y evaluación de las medidas cuente con la participación de las mujeres víctimas y de las organizaciones y movimientos feministas.

Bibliografía

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2009): *Una vida sin violencia para mujeres y niñas. Las otras víctimas de violencia de género: violencia sexual y trata de personas.* Madrid. Sección española de Amnistía Internacional.

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2017): *Ya es hora de que me creas. Un sistema que cuestiona y desprotege a las víctimas.* Madrid. Sección española de Amnistía Internacional.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (2010): *Recomendación General Nº 28, relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.* Doc. de la ONU: CEDAW/C/GC/28, de 16 de diciembre de 2010.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (2017): *Recomendación General Nº 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendaciones General Nº 19.* Doc. de la ONU: CEDAW/C/GC/35, de 26 de julio de 2017.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2015): *Papel de la Administración local en la promoción y protección de los derechos humanos. Informe final*

del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, 7 de agosto de 2015. DOC. de la ONU: A/HRC/30/49, de 7 de agosto de 2015.

CONSEJO DE EUROPA (2011): *Convenio europeo sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011.* (BOE de 6 de junio de 2014).

DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN FRENTE A LA VIOLENCIA DE GÉNERO (2018): Estudio sobre recursos de prevención de la violencia sexual y atención a sus víctimas en el entorno europeo e internacional. Ayuntamiento de Madrid.

KELLY, Liz (2008): *Combating violence against women: minimum standards for support services*, Council of Europe Publication, Strasbourg, France.