



**Más riesgos y menos protección**  
**Mujeres inmigrantes en España frente a la violencia  
de género**

© Sección española de Amnistía Internacional, 2007

# Presentación

Aunque las extranjeras inmigrantes comparten con las españolas el riesgo de sufrir malos tratos y de morir asesinadas a manos de sus parejas y exparejas, las cifras de los últimos ocho años muestran de manera constante a las primeras dramáticamente sobreexpuestas respecto a las españolas. En los últimos dos años esta sobreexposición no se reduce, sino que tiende a incrementarse. En lo que va de 2007, según datos a 25 de octubre, la tasa por millón de mujeres extranjeras asesinadas por sus parejas o exparejas es casi seis veces mayor que la tasa en el caso de las españolas. En España, al igual que en otros países, la violencia de género saca ventaja de la vulnerabilidad, la desprotección e indefensión de sus víctimas.

Amnistía Internacional ha acogido con satisfacción los avances que se han producido en España para enfrentar la violencia de género, incluidos los que han abordado la situación de colectivos especialmente vulnerables, como las mujeres inmigrantes. Sin embargo, la organización mantiene entre sus preocupaciones principales la falta de respuesta institucional adecuada hacia las mujeres inmigrantes.

La falta de redes familiares y sociales de apoyo con las cuales contar para informarse y disponer de auxilio, las barreras lingüísticas, la dependencia económica respecto del agresor, la percepción de las instituciones públicas más como amenaza que como fuente de protección, el miedo a no ser creída o a que la denuncia de violencia de género pueda afectar al proceso de regularización, así como obstáculos procedentes de su condición migratoria, son algunos de los factores que inciden en que este colectivo de mujeres se encuentre especialmente expuesto ante los abusos y en que éstos puedan quedar impunes.

Este informe se centra en los obstáculos que encuentran las mujeres inmigrantes en el acceso a recursos y medios para la superación de los abusos (como el acceso a centros de atención integral o a ayudas que faciliten su autonomía económica) y en aquellos que afectan su acceso a la justicia, ambas dimensiones críticas para poner fin al ciclo de la violencia y rehacer sus vidas. Con ello se pretende alertar a las autoridades sobre estas deficiencias así como ofrecer un conjunto de recomendaciones para abordarlas.

Para la elaboración de este informe, Amnistía Internacional ha examinado normas y datos de fuentes oficiales, ha recogido testimonios de víctimas de violencia de género, y se ha entrevistado con funcionarios en relación a políticas, medidas y prácticas, y con personas de organizaciones relacionadas con la protección de los derechos de las mujeres inmigrantes y víctimas de violencia de género. Para completar la información procedente de los testimonios de las mujeres, se ha entrevistado también a más de una veintena de profesionales (principalmente, abogadas, mediadoras interculturales, psicólogas, policías, trabajadores y trabajadoras sociales) de diferentes comunidades autónomas y que trabajan a diario con mujeres inmigrantes víctimas de la violencia de género. Así, ha sido posible recorrer los itinerarios de búsqueda de atención, protección y justicia de mujeres inmigrantes de nacionalidades diferentes y con características personales y estatus migratorio muy variado.

Amnistía Internacional quiere destacar la dificultad que supone investigar sobre una realidad caracterizada por encontrarse sumergida y mostrar su apoyo y agradecimiento a todas las mujeres que con sus testimonios han contribuido a que este informe haga visible una experiencia tan a menudo oculta y poco atendida. Sus relatos son una enseñanza de coraje y supervivencia que debería hacer reflexionar, especialmente, a quienes toman las decisiones en las instancias encargadas de aplicar las normas en materia de extranjería y violencia de género.

La organización agradece, así mismo, las contribuciones de las y los profesionales, cuyas aportaciones han sido el mejor complemento a los relatos de las mujeres, para conocer su realidad y poner en evidencia las principales trabas que encuentran en el acceso a la asistencia, protección y justicia.

La mayoría de las mujeres entrevistadas por Amnistía Internacional tardaron tiempo en tomar la decisión de huir de la violencia, en gran parte porque su desconfianza en las instituciones fue alimentada a diario por su agresor, que trató de paralizar sus decisiones con este argumento. En algunos de estos casos, el escenario descrito por el agresor se hizo realidad y las mujeres vieron frustradas sus expectativas, con la consecuencia de retornar con el agresor en una posición de mayor vulnerabilidad aún.

Este tipo de experiencias muestra el importante esfuerzo que aún deben realizar las autoridades e instancias públicas españolas para hacer realidad los derechos de las mujeres inmigrantes y combatir la invisibilidad e impunidad de los abusos que sufren.

<b>1. Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Mujeres inmigrantes y vulnerabilidad ante la violencia de género</b> .....	<b>11</b>
2.1 Sobreexpuestas a la violencia de género: la vulnerabilidad en cifras .....	11
<i>La necesidad de mejorar la recogida de datos</i> .....	12
2.2 Riesgos compartidos, desventajas añadidas .....	12
<b>3. Principales motivos de preocupación</b> .....	<b>15</b>
3.1 Discriminación en el acceso a medios adecuados para superar el ciclo de la violencia de género .....	15
3.1.1 <i>Barreras en el acceso a recursos especializados</i> .....	15
3.1.2 <i>Impedimentos a la autonomía económica</i> .....	19
a) <i>Limitaciones y condicionantes para la obtención de la autorización de trabajo</i> .....	19
b) <i>Obstáculos y exclusión en el acceso a ayudas económicas</i> .....	22
3.1.3 <i>“Antes que víctimas, inmigrantes”: Decisiones de extranjería e impacto sobre los derechos de las inmigrantes víctimas de violencia de género</i> .....	26
3.2 Obstáculos en el acceso a la justicia.....	29
3.2.1 <i>Desventajas de las mujeres inmigrantes con independencia de la condición administrativa en el acceso a información sobre sus derechos y las vías para ejercerlos</i> .....	30
<i>Falta de intérpretes suficientes y de calidad</i> .....	31
3.2.2 <i>Obstáculos sobre mujeres inmigrantes en situación irregular: la Instrucción 14/2005 y el temor a ser expulsadas</i> .....	34
<i>Dos años sin la evaluación de la Instrucción 14/2005 requerida por el Parlamento</i> .....	36
<i>Aplicación de la Instrucción 14/2005: confusión y desinformación</i> .....	37
<i>El miedo a denunciar cuando la expulsión se pone en juego</i> .....	40
<i>El nuevo protocolo de actuación y coordinación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Abogados: un enfoque más adecuado</i> .....	42
<b>4. Conclusiones</b> .....	<b>45</b>
<b>5. Recomendaciones</b> .....	<b>49</b>
<b>6. Indicadores para evaluar la respuesta institucional a las mujeres inmigrantes frente a la violencia de género</b> .....	<b>53</b>



# 1. Introducción

En España, la vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes a la violencia de género queda reflejada en las cifras. Tanto las estadísticas relativas a la incidencia de los malos tratos como las que se refieren a sus consecuencias letales, los homicidios a manos de parejas o ex-parejas, revelan una vulnerabilidad frente a la que la respuesta institucional permanece ciega en aspectos sustanciales. Según datos oficiales correspondientes al 2006, la probabilidad de una mujer extranjera de morir asesinada a manos de su pareja o expareja superaba en cuatro veces y media a la de una española. Las cifras del 2007 no anuncian una reducción de esta sobrexposición; por el contrario, se dibuja un nuevo incremento<sup>1</sup>. Dicha realidad no es ajena a los obstáculos que encuentran estas mujeres en la protección de sus derechos humanos.

En los últimos cinco años Amnistía Internacional, en el marco de las acciones de la organización ante la violencia de género en España, ha expresado preocupación sobre los obstáculos basados en la condición migratoria de las víctimas de violencia de género que tienen consecuencias sobre la protección de sus derechos humanos, con especial referencia a las mujeres en situación irregular y a las mujeres reagrupadas por sus agresores.

La organización, en sucesivos informes, ha recordado al Estado español su obligación de garantizar la protección de los derechos humanos ante la violencia de género, obligación que no admite distinciones entre las víctimas por condición de extranjería o de otra índole. Según el derecho internacional, corresponde al Estado, además, prestar atención a los factores de vulnerabilidad y a los resultados que indican desigual protección, con el objeto de corregir las normas y actuaciones que contribuyen a ello y eliminar todos los obstáculos que impidan o menoscaben en el caso de mujeres inmigrantes la protección dispuesta a favor de las víctimas.

Amnistía Internacional, como se expone más adelante, ha acogido con satisfacción los avances que se han producido en España para enfrentar la violencia de género, incluidos los que han abordado la situación de colectivos especialmente vulnerables, como las mujeres inmigrantes. Con este informe, la organización examina en qué medida ha cambiado la realidad de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género desde el punto de vista de los avances en la protección dispuesta en los últimos años a las víctimas de estos abusos y, en especial, las medidas adoptadas específicamente sobre mujeres inmigrantes. El informe se centra en los obstáculos que encuentran las inmigrantes víctimas de violencia de género en dos aspectos críticos para superar el ciclo de los abusos: el acceso a medios adecuados para superar el ciclo de violencia –entre ellos, la autonomía económica– y el acceso a la justicia. Esos obstáculos propician que las condiciones de vulnerabilidad de esas mujeres se concreten en la continuidad de los abusos y la muerte, a la vez que refuerzan la impunidad de sus agresores.

Algunos de esos obstáculos, como los relacionados con las barreras lingüísticas o la falta de formación adecuada sobre las necesidades específicas de las mujeres inmigrantes, afectan a estas mujeres con independencia de su situación administrativa. Pero son las inmigrantes en situación administrativa irregular y las que disponen de una autorización de residencia en España tras haber sido reagrupadas por su agresor las que encuentran las mayores barreras, tanto para acceder a recursos especializados (centros de acogida o de emergencia) y a ayudas económicas que puedan servirles de ayuda para superar la violencia como para acceder a la justicia frente a los abusos sufridos.

---

<sup>1</sup> Tasas extraídas a partir de los datos del Instituto de la Mujer de 25 de octubre de 2007, en [www.mtas.es/mujer](http://www.mtas.es/mujer), sobre mujeres muertas por millón de mujeres extranjeras y españolas. A pesar de que las estadísticas no desagregan los datos relativos a mujeres extranjeras, entre extranjeras inmigrantes y extranjeras no inmigrantes, los perfiles de mujeres asesinadas son en su gran mayoría los de mujeres extranjeras inmigrantes.

En el primer apartado de este informe se abordan los datos disponibles que describen las condiciones de vulnerabilidad de las inmigrantes en España, y se analizan los factores que pueden influir en la sobreexposición de éstas, según indican las propias estadísticas oficiales. El segundo apartado presenta los principales motivos de preocupación de la organización en torno al acceso de estas mujeres a medios adecuados para la superación del ciclo de la violencia y al acceso a mecanismos efectivos de obtención de justicia. Después se presentan las principales conclusiones, así como un catálogo de recomendaciones dirigidas a las principales instancias públicas encargadas de garantizar la protección de los derechos humanos de las inmigrantes ante la violencia de género y finalmente se ofrece un conjunto de indicadores para evaluar la eficacia de la respuesta institucional hacia estas mujeres.

### *Preocupaciones de Amnistía Internacional en los últimos años y evolución de la respuesta institucional*

En el año 2003, durante el periodo de discusión parlamentaria de la última reforma de la Ley de Extranjería, Amnistía Internacional presentó un informe<sup>2</sup> en el que se reclamaba la eliminación de la discriminación de las mujeres inmigrantes en situación irregular en el acceso a recursos básicos para las víctimas (asistencia jurídica gratuita, alojamientos temporales seguros y prestaciones). En el citado informe, Amnistía Internacional mostró preocupación por la situación de especial vulnerabilidad de las víctimas de violencia de género cuya autorización de residencia dependía del mantenimiento de la convivencia con sus agresores, por haber sido reagrupadas por éstos. La organización recomendó que se garantizara a las mujeres reagrupadas que sufrían violencia de género el acceso a una autorización de residencia independiente. La Ley<sup>3</sup> que reformó la Ley de Extranjería introdujo la posibilidad de que las inmigrantes víctimas de violencia de género (con orden de protección judicial) pudieran obtener una autorización de residencia independiente, sin necesidad de acreditar convivencia ininterrumpida con el reagrupante durante dos años, como sucedía con la legislación anterior. Sin embargo, la autorización de trabajo siguió condicionada a la obtención de una oferta de empleo, exigencia general para cualquier inmigrante que quiera acceder a la autorización de trabajo, y que para estas mujeres resulta un requisito difícil de cumplir.

En el año 2004 se aprobó un nuevo Reglamento de Extranjería<sup>4</sup>, que estableció la posibilidad de solicitar una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales para aquellas víctimas de violencia “doméstica” y “de género” en situación irregular, que obtuvieran una orden de protección, autorización que les sería concedida una vez que haya recaído sentencia<sup>5</sup>. Esta medida supuso una mayor protección para las víctimas de violencia de género en situación irregular. Sin embargo, nació con la misma limitación que la autorización “independiente” para mujeres reagrupadas: al no llevar aparejada una autorización para trabajar, su incidencia en el fomento de la autonomía económica de las víctimas se anunciaba escasa.

En el año 2006, a través del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, se dispuso reglamentariamente la flexibilización de requisitos para acceder a la Renta Activa de Inserción, eliminando la necesidad de contar con una autorización de trabajo para acceder a este tipo de ayuda económica.

El 29 de enero de 2005 entró en vigor la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*<sup>6</sup> (en adelante *Ley Integral*), que incluyó la expresa disposición de igualdad en la

---

2 Mujeres invisibles, abusos impunes. Amnistía Internacional -Sección española- julio de 2003.

3 Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

4 Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (BOE NÚM.6 de 7 de enero)

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

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

protección de los derechos de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género. Amnistía Internacional acogió con satisfacción la aprobación de esta ley, entre otros motivos, porque era la primera vez que el Estado español aprobaba un instrumento legislativo o político sobre violencia de género que reconocía explícitamente que las mujeres inmigrantes conforman un colectivo especialmente vulnerable ante la violencia de género<sup>7</sup> y que debía garantizarse su acceso a los derechos previstos en la ley, en pie de igualdad con el resto de las mujeres<sup>8</sup>.

La organización consideró la *Ley Integral* como el primer paso en la dirección correcta para eliminar las distinciones arbitrarias y emprender medidas positivas para garantizar a las mujeres inmigrantes sus derechos a la vida e integridad personal. Desde esta convicción, a los pocos meses de su entrada en vigor, Amnistía Internacional presentó un informe<sup>9</sup> que documentó, entre otros, los principales obstáculos que dificultaban el acceso de las mujeres inmigrantes a la plena la protección de sus derechos humanos. Con este informe, la organización pedía al Gobierno español medidas eficaces para garantizar que el desarrollo de la *Ley Integral* eliminara los obstáculos detectados e hiciera realidad los derechos de las mujeres inmigrantes ante la violencia de género.

Sin embargo, en el contexto de la reglamentación de la *Ley Integral*, Amnistía Internacional volvió a expresar preocupación<sup>10</sup>, esta vez ante las orientaciones recogidas en la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre *actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular*, así como respecto del Decreto de regulación de ayudas económicas previstas la *Ley Integral*<sup>11</sup>. Ambas normas, aprobadas a lo largo del año 2005, a la vez que desatienden las condiciones y circunstancias de las inmigrantes, introducen obstáculos que suponen una desigual protección de estas mujeres, contraviniendo lo expresado por la propia *Ley Integral*.

Desde el primer aniversario de la plena entrada en vigor de la *Ley Integral*, en junio de 2006, la organización ha elaborado dos informes anuales que han analizado el desarrollo de la ley<sup>12</sup> y la efectividad de las medidas dispuestas en la misma. En estos informes, la organización, aunque ha reconocido el esfuerzo legislativo y un conjunto de medidas adoptadas por la actual administración en materia de violencia de género, ha mantenido entre sus principales preocupaciones la persistencia de obstáculos respecto de las mujeres inmigrantes que dan lugar a desigualdad en la protección con consecuencias serias respecto de sus derechos ante la violencia de género. En opinión de Amnistía Internacional, abordar con urgencia la corrección de obstáculos en materia de acceso a la justicia y a los medios adecuados para superar dicha violencia, puede marcar la diferencia en la realidad de estas mujeres y hacer que se reduzcan las tasas que reflejan sus condiciones de vulnerabilidad.

---

7 Ver en la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre; artículos 18, 30.2 y 32.

8 Ver en la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre; artículo 17.

9 *España: Más allá del papel. Hacer realidad la protección y la justicia ante la violencia de género en el ámbito familiar*. Amnistía Internacional. Índice: EUR: 41/005/2005

10 *Inmigrantes indocumentadas: ¿hasta cuándo sin protección frente a la violencia de género?* Amnistía Internacional (Sección española), 25 de noviembre de 2005; *Más derechos, los mismos obstáculos. Análisis de la aplicación de la Ley Orgánica de Medidas de protección Integral a un año de su plena entrada en vigor*, de junio de 2006, Amnistía Internacional (Sección Española) y *¡Pongan todos los medios al alcance, por favor!*, Amnistía Internacional (Sección Española), junio de 2007.

11 Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre.

12 *Más derechos, los mismos obstáculos. Análisis de la aplicación de la Ley Orgánica de Medidas de protección Integral a un año de su plena entrada en vigor*, junio de 2006, Amnistía Internacional (Sección Española) y *¡Pongan todos los medios al alcance, por favor!*, Amnistía Internacional (Sección Española), de junio de 2007.



## 2. Mujeres inmigrantes y vulnerabilidad ante la violencia de género

*“Las dificultades para esas mujeres son grandes [...] La ausencia de redes sociales de apoyo y protección y a menudo el aislamiento lingüístico, hacen de este sector de la población migrante un grupo particularmente vulnerable”.*

Informe de la Relatora Especial sobre la protección de los derechos humanos de las personas migrantes de Naciones Unidas.<sup>13</sup>

### 2.1 Sobreexpuestas a la violencia de género: la vulnerabilidad en cifras

Según datos de la Macroencuesta 2006 del Instituto de la Mujer<sup>14</sup> la incidencia de violencia de género entre las mujeres extranjeras doblaría a la incidencia entre las españolas. Mientras que entre las primeras el porcentaje de esa incidencia se eleva al 17,3% de las encuestadas en el maltrato no reconocido y a un 7% en el maltrato declarado, los porcentajes en el caso de las españolas se sitúan en un 9,6% y un 3,6% respectivamente. En el mismo sentido, un estudio realizado en 22 centros médicos de Atención Primaria, en tres Comunidades Autónomas (Andalucía, Valencia y Madrid)<sup>15</sup> concluyó que un 65% de las mujeres inmigrantes encuestadas había sufrido maltrato alguna vez en la vida, frente a un 30% de las mujeres españolas.

Los datos del Instituto de la Mujer sobre homicidios de mujeres a manos de sus parejas o ex-parejas reflejan que las mujeres extranjeras están sobreexpuestas al riesgo de morir asesinadas por violencia de género. Aunque la cifra sobre homicidios de mujeres por violencia de género arroja variaciones anuales significativas, al examinar la serie estadística de los 8 últimos años transcurridos (1999-2006) referida a las mujeres muertas en España a manos de sus parejas o exparejas según nacionalidad, puede advertirse la remarcada vulnerabilidad de las extranjeras como constante:

Mujeres muertas por violencia de género a manos de su pareja o expareja, según nacionalidad

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Tasa de víctimas extranjeras por millón de mujeres extranjeras</b>	18,94	19,89	13,77	13,98	8,00	11,90	10,35	10,37
<b>Tasa de víctimas españolas por millón de mujeres españolas</b>	2,13	2,47	1,77	1,82	2,99	2,59	1,8	2,32

Fuente: Instituto de la Mujer. Ver [www.mtas.es/mujer](http://www.mtas.es/mujer)

Así, la tasa de víctimas mortales por millón de mujeres en España es, para las extranjeras, mucho mayor que para las españolas: en esos ocho años, como promedio, la vulnerabilidad de las extranjeras es más de seis veces la de las españolas. Indefectiblemente, en todos estos años contemplados, la vulnerabilidad de las mujeres extranjeras supera ampliamente a la de las españolas, oscilando entre algo más de dos veces y media en 2003 y casi 9 veces en 1999. En 2006, la tasa de mujeres muertas por millón fue de 2,32 en el caso de las mujeres españolas y 10,37 entre las extranjeras. En 2007, según datos de 25 de octubre, de las

13 Discriminación contra migrantes/mujeres migrantes: a la búsqueda de remedios. Informe de la Relatora Especial sobre la protección de los derechos humanos de las personas migrantes de Naciones Unidas. Doc de la ONU: A/CONF.189/PC.1/19 de 14 de marzo de 2000, párr. 36.

14 [http://www.mtas.es/mujer/mujeres/estud\\_inves/violencia%20final.pdf](http://www.mtas.es/mujer/mujeres/estud_inves/violencia%20final.pdf)

15 Ruiz-Pérez, I., Plazaola-Castaño, J., Blanco-Prieto, P., González-Barranco, J.M., Ayuso-Martín, P., Montero-Piñar, M.I. y el Grupo de Estudio para la Violencia de Género, (2006): “La violencia contra la mujer en la pareja. Un estudio en el ámbito de la atención primaria.”, Gaceta Sanitaria, 20 (3): 202-208. Citado en el Informe anual del Observatorio sobre Violencia de género 2007, p.110.

61 mujeres asesinadas hasta esa fecha, 39 serían españolas y 22 extranjeras, lo que equivaldría a una tasa de mujeres víctimas por millón de mujeres de 1,89 para las españolas y de 11,41 para las extranjeras<sup>16</sup>.

Respecto a la nacionalidad de los agresores, en las macroencuestas sobre el fenómeno de la violencia de género y en las estadísticas judiciales sobre denuncias interpuestas y hombres enjuiciados por agresiones de género, no se ofrecen datos que crucen la nacionalidad de los agresores con la nacionalidad de las víctimas. Como excepción, el Consejo General del Poder Judicial, en un informe sobre muertes por violencia de género, ofreció como datos relativos al 2006 que en el 30,6% de los casos la víctima era extranjera y en el 22,6% de estos casos su agresor también lo era.<sup>17</sup>

#### La necesidad de mejorar la recogida de datos

Amnistía Internacional celebra que cada vez más estudios e investigaciones oficiales sobre violencia de género incorporen la variable de extranjería. Sin embargo, la organización considera que con los datos que actualmente se hacen públicos en informes y documentos oficiales, sólo se logra dibujar un retrato de trazo grueso de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género. Es esencial que mejore la recogida y el análisis de los datos a fin de poder captar las circunstancias que conforman la situación de vulnerabilidad de estas mujeres y orientar, en base a ello, la respuesta institucional para la protección efectiva de sus derechos.

La organización lamenta que en la recogida de datos no se preste atención a algunas condiciones y circunstancias que rodean a estas mujeres, tales como posibles barreras lingüísticas con consecuencias críticas para informarse y expresarse. Con relación al estatus migratorio en que se encuentra la mujer, convendría saber si las mujeres que llenan las estadísticas se hallaban en situación irregular, con autorización de residencia derivada de una reagrupación familiar, o qué porcentaje de estas mujeres tenía autorización de trabajo y de residencia. Así mismo, convendría conocer mejor el perfil de los agresores con especial atención a las relaciones de poder y desigualdad de las que se valen para ejercer y mantener la violencia contra sus parejas y exparejas.

## 2.2 Riesgos compartidos, desventajas añadidas

Las mujeres inmigrantes conforman un colectivo heterogéneo y especialmente vulnerable. A la doble condición de ser mujer e inmigrante pueden sumarse dificultades y desventajas añadidas, incluida la discriminación por nacionalidad, origen, raza o de otra índole, que pueden afectar dramáticamente la protección efectiva de sus derechos humanos.

La falta de redes familiares y sociales de apoyo con las cuales contar para informarse y disponer de auxilio, las barreras lingüísticas, la dependencia económica respecto del agresor, la percepción de las instituciones públicas más como amenaza que como fuente de protección, el miedo a no ser creída o a que la denuncia de violencia de género pueda afectar al proceso de regularización, son algunos de los factores que inciden en que este colectivo de mujeres se encuentre especialmente expuesto ante los abusos y que éstos puedan quedar impunes. A lo largo de este informe, Amnistía Internacional aborda estas condiciones que pueden afectar o incluso anular el acceso de estas mujeres a medios adecuados para salir del ciclo de violencia y a la justicia.

Así, junto a las barreras lingüísticas, la situación administrativa relacionada con la normativa de extranjería es quizá el mayor obstáculo presente en los itinerarios de muchas mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género, y es la condición que puede establecer serias diferencias en la protección y los resultados de la respuesta institucional.

---

16 Instituto de la Mujer del Gobierno español: [www.mtas.es/mujeres/cifras](http://www.mtas.es/mujeres/cifras)

17 Consejo General del Poder Judicial, Servicio de Inspección: Informe sobre muertes violentas en el ámbito de la violencia doméstica y de género en el ámbito de la pareja y expareja, 2006, p.20.

Así, es preciso destacar dos sectores que por su situación administrativa respecto a la residencia y el trabajo, están en una posición más vulnerable a las relaciones de dependencia económica con el agresor, así como expuestas a un mayor aislamiento y desconfianza a la hora de acudir a las instituciones: aquellas reagrupadas por sus agresores y las que se encuentran en España en situación irregular.

### *Mujeres reagrupadas por los agresores*

La autorización de residencia de las mujeres reagrupadas está condicionado a la convivencia con el reagrupante y no las autoriza a trabajar. Estas dos condiciones propician relaciones de dependencia entre reagrupada y reagrupante y potencian el aislamiento de las mujeres.

Para que una mujer reagrupada no pierda la autorización de residencia al separarse de su agresor debe contar con una orden de protección judicial. Sólo tras la obtención de esta resolución judicial,<sup>18</sup> la ley otorga a estas mujeres la posibilidad de acceder a una autorización de residencia independiente que les permita no quedar en situación irregular cuando se separan de sus agresores. En la práctica esta autorización de residencia no está repercutiendo en la realidad de estas mujeres puesto que no lleva aparejada la concesión de una autorización para trabajar, lo que dificulta la búsqueda de la autonomía económica necesaria para salir de la espiral de violencia. El escaso número de solicitudes de estas autorizaciones así lo confirma.

### *Mujeres en situación irregular*

El Parlamento Europeo ha mostrado preocupación por la desprotección de las mujeres inmigrantes en situación irregular ante los abusos de género<sup>19</sup> ya que *“al carecer de estatuto legal en el territorio del Estado en que residen, las mujeres inmigrantes en situación irregular corren particularmente el riesgo de que se les denieguen sus derechos fundamentales y de convertirse aún más en víctimas de discriminaciones y violencia en la vida cotidiana”*<sup>20</sup>.

El miedo a que la denuncia en una dependencia policial les acarree la apertura de un expediente sancionador según la normativa de extranjería, puede ser un factor de mayor invisibilidad de los abusos que sufren estas mujeres. Profesionales de atención a víctimas de violencia de género, tanto del ámbito de la asistencia como del ámbito policial, han transmitido a Amnistía Internacional su convencimiento de que muchas mujeres no llegan a los recursos disponibles a favor de las víctimas de violencia de género, en parte por desconocimiento de tales recursos, pero muy a menudo por miedo a las consecuencias de “hacerse visible” y por la desconfianza en las instituciones. El convencimiento de que buena parte de las mujeres en situación de irregularidad no llega a los recursos, y aún menos a los cauces para acceder y obtener justicia, es una constante en las entrevistas a profesionales del ámbito de la asistencia y de la protección a las víctimas de violencia de género.

La trabajadora de un centro municipal de atención a víctimas de violencia de género se expresaba así, al ser entrevistada por Amnistía Internacional: *“Aquí lo cierto es que llegan pocas mujeres extranjeras en situación irregular. Muchas veces las que llegan te preguntan si el centro también es para ayudar a las mujeres que no tienen “papeles”*.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Amnistía Internacional ha indicado en anteriores informes sobre la alta tasa de denegación de órdenes de protección judicial que alcanza el 20% de los casos. Ver Amnistía Internacional /Sección española) *Más derechos, los mismos obstáculos. La protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres un año después de la plena entrada en vigor de la Ley Integral de Medidas de Protección contra la Violencia de Género, junio 2006*

<sup>19</sup> *Resolución sobre la inmigración femenina: papel y situación de las mujeres inmigrantes en la Unión Europea* A6-0307/2006- Ponente: Rodi Kratsa-Tsagaropoulou

<sup>20</sup> A6-0307/2006; Párr. F (p.4)

<sup>21</sup> Entrevista de Amnistía Internacional con la psicóloga de un centro municipal contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid el 9 de agosto de 2007.

Por otra parte, a las trabas en el acceso a la autonomía económica, comunes a todas las mujeres inmigrantes sin autorización de trabajo, las mujeres en situación irregular suman la imposibilidad de acceder a las ayudas económicas para las víctimas de violencia de género.

Mientras no exista una normativa e información clara respecto a la primacía de la protección de los derechos humanos de las mujeres, sin obstáculo ni discriminación alguna en función de la situación administrativa de las víctimas, las mujeres en situación irregular seguirán siendo más “invisibles” que el resto de mujeres. Y sus abusos quedarán más a menudo impunes.

### 3. Principales motivos de preocupación

De acuerdo a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y a su propia legislación interna, el Estado español debe actuar sin dilaciones, con todos los medios a su alcance, para eliminar la discriminación contra las mujeres y garantizar a todas las mujeres, sin distinción, el derecho a una vida libre de violencia de género. Eliminar los obstáculos y desventajas que impiden a las mujeres inmigrantes acceder a una plena protección de sus derechos humanos es parte de estas obligaciones, incluyendo adoptar medidas legislativas y de otra índole con dicho fin.

En este apartado, Amnistía Internacional destaca como motivos de preocupación un conjunto de obstáculos con serias consecuencias en el acceso de estas mujeres a medios adecuados para poner fin al ciclo de la violencia de género y de barreras que tienen un impacto muy negativo en materia de acceso a la justicia.

#### 3.1 Discriminación en el acceso a medios adecuados para superar el ciclo de la violencia de género

El Consejo de Europa, en una recomendación sobre la asistencia a las víctimas de delitos<sup>22</sup>, insta a los Estados a que aseguren el efectivo reconocimiento y respeto de los derechos humanos de las víctimas, reconozcan el impacto negativo que ha tenido la violencia en sus vidas y garanticen su acceso a los medios necesarios para superar las agresiones sufridas, sin ningún tipo de discriminación.

El artículo 32 de la *Ley Integral* establece que “*se considerará de forma especial la situación de las mujeres que, por sus circunstancias personales y sociales puedan tener mayor riesgo de sufrir la violencia de género o mayores dificultades para acceder a los servicios previstos en esta Ley, tales como las inmigrantes, las que se encuentran en situación de exclusión social o las mujeres con discapacidad*”.

Amnistía Internacional muestra preocupación por la existencia de importantes obstáculos que pueden estar dificultando el acceso de las mujeres inmigrantes a la asistencia integral y a otros derechos relacionados con las posibilidades de tener autonomía económica, fundamentales para poner fin al ciclo de violencia por parte de sus parejas y exparejas y para su completa recuperación de los abusos sufridos.

Concretamente, la organización ha podido documentar tres grupos de obstáculos que afectan al derecho de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género al acceso a medios adecuados para superar el ciclo de las agresiones y que se exponen a continuación. En primer lugar, obstáculos en el acceso de las mujeres inmigrantes a los recursos especializados (tales como centros de acogida o de atención integral), derivados de los requisitos de acceso que se les exigen y de la falta de preparación de los mismos para atender sus necesidades específicas. En segundo lugar, obstáculos para el acceso a la autonomía económica, que afectan a dos grupos de mujeres especialmente vulnerables, las mujeres reagrupadas por sus agresores y las mujeres en situación irregular. Y por último, una serie de obstáculos derivados de decisiones de instancias de extranjería tomadas sin considerar la condición de víctima de violencia de género de estas mujeres.

##### 3.1.1 Barreras en el acceso a recursos especializados

Amnistía Internacional ha podido detectar carencias en la preparación de los recursos especializados en violencia de género para atender las específicas necesidades de las mujeres inmigrantes. Profesionales con una amplia trayectoria en el trabajo con personas inmigrantes y violencia de género entrevistadas por

---

<sup>22</sup> Consejo de Europa. Comité de Ministros: Recomendación Rec (2006) 8, adoptada el 14 de junio de 2006, apartado 2. Principios.

Amnistía Internacional, apuntan a la necesidad de que las instancias especializadas en violencia de género tomen en consideración y se adapten a las necesidades concretas que plantean las mujeres inmigrantes, más aún si se encuentran en situación irregular o carecen de autorización de trabajo. Una psicóloga de un centro de atención a personas inmigrantes relataba así a Amnistía Internacional su queja sobre esta cuestión: *“Los servicios de violencia de género nos derivan en bastantes ocasiones a mujeres víctimas, porque no encajan en sus recursos... y es que no se toman en consideración suficientemente los miedos y las barreras propias de su condición de inmigrantes, que les dificultan la salida de las situaciones de violencia”*<sup>23</sup>.

### ***Falta de intérpretes y de formación adecuada de profesionales en los recursos de asistencia integral***

A pesar de que el artículo 18 de la *Ley Integral* dispone la obligación de que todos los recursos de asistencia a las víctimas de violencia de género ofrezcan una información accesible a todas las mujeres, Amnistía Internacional ha podido documentar casos en que no se garantiza el uso de intérprete en los recursos de asistencia y asesoramiento a las víctimas.

La organización considera que es una responsabilidad fundamental de las administraciones públicas prever los medios adecuados para que todas las víctimas, sin discriminación, puedan acceder a los recursos especializados que les garanticen la protección y la recuperación frente a la violencia de género.

Las trabajadoras de un centro de atención a víctimas de la violencia de género de un municipio de la Comunidad de Madrid reconocieron a Amnistía Internacional que no tienen posibilidad de llamar a un intérprete cuando atienden a una mujer que no sabe el idioma. Argumentan que esta dificultad se solventa porque la mujer suele acudir acompañada de una amiga o un familiar. En los centros de información de diversas Comunidades Autónomas esta situación es, según ha podido saber la organización, bastante extendida.

Amnistía Internacional ha podido documentar casos que reflejan la relación entre la falta de accesibilidad a los recursos por barreras lingüísticas, y la decisión de la víctima de regresar con el agresor.

Una psicóloga<sup>24</sup> que presta servicios de atención a víctimas de violencia de género en municipios pequeños, a través de un recurso mancomunado, manifestó a Amnistía Internacional que la falta de intérpretes era una traba para poder ofrecer una respuesta de calidad a mujeres que no hablan el español y relató un caso para ilustrar lo afirmado. Como ejemplo relató que a su centro acudió en julio de 2006 una mujer marroquí con un bebé de cuatro meses, pidiendo ayuda porque sufría violencia psicológica y agresiones físicas por parte de su marido (*“tenía en el cuerpo moratones, algunos de los cuales ya dijo la forense que no eran de ayer”*) y que no hablaba ni comprendía el español: *“No me podía comunicar con ella. En la Mancomunidad se dijo que no había recursos para contratar un intérprete, así que nos manejábamos con un chico menor de edad, amigo de su hermano pequeño, que dejó de acompañarla cuando fue amenazado por el agresor.”*

Esta mujer, a quien la citada profesional describía como *“sin recurso alguno, atada de pies y manos”*, en referencia a su dependencia económica del agresor y a la falta de conocimiento de gestiones tan básicas como abrir una cuenta en un banco o hacer la compra, terminó volviendo a vivir con su agresor. La psicóloga apuntaba a la imposibilidad de comunicarse con ella como uno de los factores importantes que habían incidido en esta decisión y se mostraba frustrada por no haber podido ofrecerle una respuesta de calidad.

Amnistía Internacional considera prioritaria la disposición de intérpretes de calidad que presten sus servicios en centros de asistencia e información a las víctimas y que contribuyan al acceso efectivo de las

---

<sup>23</sup> Testimonio de psicóloga de un Centro de Atención Social a Inmigrantes (CASI) de la Comunidad de Madrid, el 19 de julio de 2007.

<sup>24</sup> Psicóloga encargada de presentar servicios de atención a víctimas de violencia de género en dos mancomunidades de municipios de la Comunidad de Madrid, entrevistada por Amnistía Internacional el 27 de septiembre de 2007.

mujeres inmigrantes que desconocen el idioma a uno de los primeros eslabones de la cadena de la respuesta institucional.

La organización considera que la decisión de disponer los medios adecuados para paliar la carencia descrita no puede quedar a expensas de que una Comunidad Autónoma o un municipio lo considere una prioridad. Por afectar al acceso efectivo a recursos para la protección de los derechos humanos, debería existir una previsión de ámbito estatal que desarrolle el artículo 18 de la *Ley Integral* y prevea una serie de estándares mínimos que regulen la provisión de estos servicios.

Resulta paradójico que las partidas presupuestarias estatales de los años 2005 y 2006 distribuidas entre las administraciones autonómicas para garantizar el derecho a los servicios de asistencia social integral, hayan sido devueltas por buena parte de las comunidades autónomas<sup>25</sup>, a pesar de la persistencia de carencias esenciales para el acceso efectivo de todas las víctimas a los recursos especializados, como es la existencia de intérpretes. La organización recomienda que, a través de fondos estatales, se aseguren los recursos necesarios para solventar las barreras lingüísticas en la red de recursos de asistencia a las víctimas en todo el Estado.

Por último, cabe destacar las carencias de formación detectadas entre las profesionales encargadas de la atención de estos recursos sobre materias relacionadas con los derechos de las mujeres inmigrantes y otros aspectos relacionados con la formación intercultural. Abogadas del turno de oficio de “violencia de género” entrevistadas por Amnistía Internacional han confirmado su falta de formación en materia de extranjería y dos abogadas que aunaban las dos especialidades confirmaron a la organización que “*hay muy pocas abogadas o asesoras que tengan conocimiento en violencia de género y en extranjería.*”<sup>26</sup>

Amnistía Internacional considera esencial la formación de los y las profesionales de los recursos de asistencia especializados para garantizar una atención de calidad a todas las mujeres inmigrantes que precisen apoyo por ser víctimas de violencia de género, sin restricción alguna en el acceso.

### ***La exigencia de la denuncia como obstáculo***

Una de las trabas con las que se encuentran muy a menudo las mujeres inmigrantes, especialmente si se hallan en situación irregular, es que el miedo a denunciar a su agresor les cierra las puertas de la mayor parte de los recursos especializados en violencia de género. Amnistía Internacional ha comprobado que exigir la presentación de una denuncia para acceder a servicios tan básicos para su recuperación, como los centros de acogida o los tratamientos psicológicos, continúa siendo una práctica administrativa extendida.

En un informe presentado en 2006, Amnistía Internacional ya mostró preocupación al respecto: la organización denunciaba<sup>27</sup> que tras la entrada en vigor de la *Ley Integral*, la tendencia ha sido la de exigir no sólo la denuncia sino también la orden de protección como “documento acreditativo” de la condición de víctima de violencia de género para acceder a las medidas de apoyo a las víctimas.

Amnistía Internacional muestra preocupación por la falta de acceso a recursos especializados y que garanticen la asistencia integral y la protección de mujeres inmigrantes que no están en disposición de denunciar y que quizá lo harían tras recibir el apoyo adecuado. La práctica de acreditar la condición de víctima de violencia de género únicamente a través de la denuncia y, en ocasiones, incluso además a través de la orden de protección, es contraria al deber del Estado de garantizar a las víctimas una respuesta adecuada y adaptada a sus necesidades. De acuerdo a la Recomendación Rec. (2002)5 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia, párr. 23 “Los Estados miembros deberían: garantizar que las víctimas reciban, sin discriminación alguna,

---

<sup>25</sup> Noticia aparecida en diario El País, el 15 de octubre de 2007.

<sup>26</sup> Entrevistas realizadas por Amnistía Internacional. Abogada, integrante de *Dones juristas*, entrevistada en Barcelona el 31 de julio de 2007 y abogada de un recurso autonómico de asesoramiento jurídico a inmigrantes, entrevistada en Madrid el 19 de julio de 2007.

<sup>27</sup> “*Más derechos, los mismos obstáculos*”, Amnistía Internacional - Sección Española, junio 2006, pp. 22-23.

<sup>28</sup> “*Más derechos, los mismos obstáculos*”, Amnistía Internacional - Sección Española, junio 2006, pp. 22-23.

atención inmediata y general facilitada por un esfuerzo profesional multidisciplinar y coordinado; exista o no denuncia formal por parte de la víctima, que incluya examen médico y forense y el tratamiento, conjuntamente con apoyo psicológico y social post-traumático, así como asistencia legal; todo esto debería facilitarse con carácter confidencial, de forma gratuita e ininterrumpida;”<sup>29</sup>

**Laura**<sup>30</sup> es una mujer de nacionalidad boliviana y 21 años de edad, que no ha podido acceder a ningún recurso especializado para el tratamiento de mujeres víctimas de violencia de género por su miedo a interponer denuncia contra su agresor. Laura llegó a España en marzo de 2004 pero aún hoy se encuentra en situación irregular, y aunque está tratando de regularizar su situación administrativa no logra obtener ninguna oferta de empleo. Comenzó a sufrir violencia de género cuando, al llegar a España, conoció a su pareja de nacionalidad española, y se marchó con él a Ciudad Real. El maltrato psíquico y físico que sufría desde el comienzo de la relación se incrementó cuando quedó embarazada. Varias veces tras las palizas fue hospitalizada y en el centro médico donde ingresaba le animaron a denunciar los hechos, pero el miedo, la desconfianza y la preocupación por su situación de indocumentada le impidieron dar ese paso.

Tras una de las agresiones y ya con su hija nacida, decidió escapar de Ciudad Real, y llegó a un municipio de la Comunidad de Madrid donde en el centro de atención a víctimas de violencia de género le manifestaron que sin haber presentado una denuncia el único recurso que le podían encontrar es el alojamiento en el Centro de Atención Social a Inmigrantes (CASI), donde conviven mujeres y hombres y en el que no existe ningún tipo de tratamiento especializado en materia de violencia de género. Laura residió en el CASI entre mayo y julio de 2007.

La gran precariedad económica en la que se encontraba Laura, que no pudo acceder a ninguna ayuda económica a raíz de su situación administrativa, y las dificultades de compaginar el cuidado de la niña con la búsqueda de empleo, la llevó a dar a su hija de diez meses de edad en acogimiento familiar.

A pesar de que las profesionales del Centro de Inmigrantes le ofrecieron prolongar su estancia para trabajar los aspectos psicológicos y jurídicos, decidió aceptar un empleo para trabajar como interna fuera de Madrid. Laura abandonó el empleo semanas después, principalmente por el malestar que le generaba estar separada de la niña y no poder visitarla. Al cierre de este informe, reside en casa de una amiga y continúa a la búsqueda de un empleo.

Las profesionales del Centro de Atención a Inmigrantes donde residió la describen como una mujer muy traumatizada, bloqueada y deteriorada por el maltrato sufrido, e insistían en que ese no había sido el recurso adecuado para Laura, que debería haber ingresado en un centro especializado en el tratamiento de mujeres víctimas de violencia de género.

A Amnistía Internacional le preocupa que precisamente las mujeres que más apoyo precisan, aquellas que suman varios factores de vulnerabilidad y cuyo miedo y desconfianza les impiden acudir a presentar una denuncia, se sigan quedando en los márgenes de los recursos para las víctimas de violencia de género previstos y ampliados en los últimos años.

Amnistía Internacional celebra que en algunas Comunidades Autónomas se haya abandonado la práctica de condicionar a la denuncia el acceso a los servicios, y acoge con satisfacción la tendencia de algunas leyes autonómicas, como la *Ley Gallega contra la Violencia de Género*<sup>31</sup>, de permitir la acreditación de la condición de víctima de violencia de género por múltiples medios y el proyecto de *Ley catalana de los derechos de las mujeres para la erradicación de la violencia machista* por el cual las víctimas no tendrán que presentar obligatoriamente una acreditación penal -denuncia, orden de protección o sentencia judicial- para acceder a la totalidad de derechos contemplados.

Sin embargo, la organización muestra preocupación ante la persistencia de la citada práctica en otros territorios, en la medida que describe una condición de desigual protección en función del territorio de residencia. Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid es habitual la exigencia de la denuncia, tal como indica en la propia legislación<sup>32</sup> que, además, exige la orden de protección para el acceso a determinados recursos. Por ello Amnistía Internacional recomienda al Gobierno español que impulse un acuerdo de mínimos sobre las condiciones de accesibilidad de las víctimas a los recursos para todas las

<sup>29</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>30</sup> Nombre ficticio. Caso documentado para Amnistía Internacional por la organización CEAR – Comunidad de Madrid, en julio de 2007.

<sup>31</sup> Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género, art. 5.

<sup>32</sup> Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid, art. 31, relativo al “título habilitante” para el acceso a recursos como los centros de acogida de media y larga estancia. En la Comunidad de Madrid también se requiere la denuncia, y dependiendo del recurso, incluso la orden de protección para acceder al tratamiento psicológico.

Comunidades Autónomas, eliminando el requisito de la denuncia para el acceso a recursos fundamentales en materia de asistencia a las víctimas como los citados.

### **3.1.2 Impedimentos a la autonomía económica**

La Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing<sup>33</sup> instó a los Estados a poner las bases para apoyar a las mujeres que sobreviven a la violencia de género en su búsqueda de la independencia económica y medios de vida suficientes. Así, uno de los elementos fundamentales de los procesos de recuperación de las mujeres víctimas de violencia de género es la obtención de autonomía económica, ya que a menudo la dependencia al respecto ha sido un factor esencial que ha propiciado y mantenido los abusos.

La falta de alternativas laborales dignas y seguras es una de las trabas más importantes con las que se enfrentan las mujeres inmigrantes que carecen de autorización de trabajo a la hora de superar el ciclo de la violencia de género. A Amnistía Internacional le preocupa la falta de una respuesta adecuada por parte del Estado ante los importantes obstáculos en la búsqueda de la autonomía económica por parte de las mujeres inmigrantes que sobreviven a la violencia de género, especialmente en los casos de mujeres en situación irregular y de mujeres que fueron reagrupadas por sus agresores.

Esta falta de alternativas ha sido reconocida por el Gobierno español en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010), al afirmar en el diagnóstico sobre la situación de las mujeres inmigrantes respecto a la autonomía económica que: *“Las posibilidades reales de inserción laboral de las mujeres inmigradas se limitan a sectores y actividades poco reconocidos, muchas veces precarios, y generalmente peor pagados, lo que supone un incremento del riesgo de estas mujeres a encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad a la invisibilidad y a la exclusión y una mayor tendencia a la ubicación en la economía sumergida”*<sup>34</sup>.

Este diagnóstico se refiere a las mujeres inmigrantes en general, con lo que cabría indicar que las dificultades de las mujeres inmigrantes que además sobreviven a una situación de maltrato de género, podrían ser aún mayores.

#### **a) Limitaciones y condicionantes para la obtención de la autorización de trabajo**

A Amnistía Internacional le preocupa que las reformas de la normativa de extranjería que han reconocido derechos para mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género no hayan conllevado medidas concretas en materia de apoyo a la integración laboral de estas mujeres.

A continuación se presentan los principales obstáculos para mujeres inmigrantes reagrupadas por sus agresores y para aquellas en situación irregular que impiden su autonomía económica, a la vez que se muestra el escaso impacto de las autorizaciones de residencia para víctimas de violencia de género en el fomento de sus capacidades de acceso al mercado laboral.

- *La autorización de residencia “independiente” para mujeres reagrupadas por sus agresores*

Como ya se ha señalado, la reforma de la Ley de Extranjería del año 2003 introdujo,<sup>35</sup> una autorización de residencia “independiente” para mujeres víctimas de violencia de género con autorización de

---

<sup>33</sup> Párr.125 a)

<sup>34</sup> Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía 2007-2010, Secretaría de Estado de Emigración e Inmigración, Gobierno de España, p.207

<sup>35</sup> Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Artículo 19. Efectos de la reagrupación familiar en circunstancias especiales. Artículo 19.1. El cónyuge reagrupado podrá obtener una autorización de residencia independiente cuando obtenga una autorización para trabajar. En caso de que el cónyuge fuera víctima de violencia doméstica,

residencia fruto de una reagrupación familiar por parte del agresor. Abogadas especializadas en extranjería y violencia de género entrevistadas por Amnistía Internacional consideran a esta autorización prevista como un derecho “*sin aplicación en la práctica*”<sup>36</sup>, y así lo demuestran las escasas solicitudes del mismo. Por ejemplo, la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana informó a Amnistía Internacional que desde que en 2003 entró en vigor la reforma de la Ley de Extranjería que prevé este derecho, no se ha recibido ninguna solicitud<sup>37</sup>.

Los datos relativos a solicitudes y concesiones de este tipo de autorización en Castilla y León<sup>38</sup>, en los años 2005 y 2006 reflejan, así mismo, la escasa aplicación de estas autorizaciones. Así, en 2005 se recibieron 5 solicitudes, procedentes de Soria, Segovia y León, que fueron todas concedidas; y en 2006 se recibieron 3 solicitudes, que también se concedieron.

En cuanto a Galicia, según los datos facilitados a Amnistía Internacional por la delegación del Gobierno, en el año 2005 hubo una única solicitud; en 2006, 8 solicitudes (tres en A Coruña, de la que sólo una fue concedida, y 5 en Pontevedra, sin especificar cuántas se concedieron); y en 2007, 9 solicitudes (6 en A Coruña, de las que sólo una fue concedida, y 3 en Pontevedra, sin especificar cuántas se concedieron. La respuesta recibida indica que ni en Lugo ni en Ourense hubo solicitudes; en cuanto al tiempo medio de resolución, se indica que en A Coruña es de quince días y en Pontevedra de aproximadamente un mes.

Estas cifras bajas de solicitudes pueden tener relación con el hecho de que este tipo de autorización no lleva aparejada una autorización de trabajo, con lo que no aporta ningún apoyo a las mujeres para lograr su autonomía económica, tal y como reconoce incluso un funcionario de la Administración en el caso que se expone a continuación.

---

**Shamira**<sup>39</sup>, de origen marroquí, llegó a España reagrupada por su marido, con quien residía en un pequeño municipio de la Comunidad de Madrid. En mayo de 2006 le denunció por agresiones físicas y psicológicas y a los pocos días logró obtener una orden de protección judicial.

Shamira acudió a una asociación de apoyo a personas inmigrantes para informarse de las consecuencias de la separación para su situación administrativa de residencia. En la asociación se le informó de la posibilidad que contempla la Ley de Extranjería de acceder a una autorización de residencia independiente para mujeres víctimas de violencia de género con orden de protección, como era su caso. Ella se sintió animada y comenzó la tramitación de esta autorización. En este momento, según informó a Amnistía Internacional una de las abogadas de la Asociación, “comenzó para Shamira toda la peregrinación por dependencias policiales y organismos públicos para conocer cuál es el organismo competente en la concesión de este tipo de autorización: desde la comisaría de extranjería de su zona se le derivó a la oficina central de la Delegación de Gobierno en Madrid, donde a su vez se la envió al Área de Trabajo, donde después de esperar toda la mañana, le comunicaron que allí no se presenta esa solicitud; que al no tener oferta de empleo, ese tampoco es el organismo competente, pero tampoco saber indicarle cuál es”.

Las abogadas de la asociación que apoyaba a Shamira decidieron resolver esta falta de información a través de una entrevista con el responsable de la gestión de autorizaciones de residencia en la Delegación de Gobierno en Madrid, y el 16 de Julio de 2006 obtuvieron cita y le expusieron el caso. El responsable les reconoció que nunca se le había dado un caso así y que no encontraba ningún sentido a este tipo de autorizaciones. Después de consultar el Reglamento, les dijo que “por descarte” creía que sí, que era la Delegación la competente para presentar este tipo de expediente, pero que no le encontraba ninguna utilidad porque le iban a dar una autorización de residencia independiente, sin autorización para trabajar, y que después, si no obtenía la autorización para trabajar tendría problemas para renovar la autorización independiente ya que no podía justificar sus medios económicos de vida. Su consejo fue que se quedara con la autorización que tenía (dependiente de su agresor) hasta que encontrara una oferta de trabajo para presentar y solicitar una autorización de trabajo y residencia.

Las abogadas de la asociación después de esta cita explicaron a Shamira el procedimiento y ese fue el último día que la vieron. Nunca más volvió al servicio jurídico de la asociación.

---

podrá obtener la autorización de residencia independiente desde el momento en que se hubiera dictado una orden de protección a favor de la misma.

<sup>36</sup> Abogadas de Centros de Atención a Inmigrantes y a Mujeres víctimas de violencia de género de Madrid y Barcelona entrevistadas por Amnistía Internacional en julio de 2007.

<sup>37</sup> Información expresada en la carta remitida a Amnistía Internacional por la Delegación del Gobierno de la Comunidad valenciana, el 13 de septiembre de 2007.

<sup>38</sup> Información expresada en la carta remitida a Amnistía Internacional por la Delegación del Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, el 13 de agosto de 2007.

<sup>39</sup> Nombre ficticio. Caso documentado para Amnistía Internacional por la Asociación Alternativas, el 18 de octubre de 2007.

En el mes de julio de 2007 Amnistía Internacional solicitó a la Delegación del Gobierno de la Comunidad de Madrid información sobre el número de autorizaciones de residencia de este tipo solicitados desde 2003 hasta la fecha. Al cierre de este informe la organización no había recibido respuesta.

- *La autorización de residencia por circunstancias excepcionales para víctimas de violencia de género en situación irregular*

La misma limitación cabe destacar respecto a la autorización de residencia previsto en el Reglamento de Extranjería<sup>40</sup> para las víctimas de violencia “doméstica” y “de género” en situación irregular que obtengan una orden de protección y que podrá concederse una vez que haya recaído sentencia<sup>41</sup>. La obtención de esta autorización tampoco lleva aparejada autorización para trabajar, lo que plantea dudas respecto a su efectividad como medida de apoyo integral a las víctimas.

De nuevo los datos sobre el escaso número de solicitudes confirman su escasa utilidad. La organización solicitó a la Secretaría de Estado de Seguridad los datos relativos a autorizaciones de residencia de esta naturaleza, solicitadas y concedidas, desde principios de 2005 hasta mediados de 2007. A pesar de que al cierre de este informe Amnistía Internacional no había recibido esta información de ámbito estatal, sirvan los datos de dos Comunidades Autónomas como ejemplo de su escasa aplicación práctica.

Así, en la Comunidad Valenciana, entre principios de 2005 y abril de 2007 se habían solicitado 26 autorizaciones de este tipo, de las cuales se han concedido 13 y 4 se hallan en trámite. En la Comunidad del País Vasco, durante todo el año 2005 no se presentó ninguna solicitud, y desde principios de 2006 hasta mediados de 2007 se han presentado 11 solicitudes, de las que 7 han sido concedidas, 1 denegada y tres se encuentran en trámite.

Esta limitación ha sido criticada por todas las profesionales que brindan información y apoyan a las mujeres en el trámite de las solicitudes, entrevistadas por la organización y Amnistía Internacional muestra preocupación porque este sea una autorización de residencia “por circunstancias excepcionales” que no lleva aparejada una autorización para trabajar como sí concede la normativa española para otros supuestos.

De este modo, las mujeres reagrupadas que obtienen una autorización de residencia independiente, a la hora de obtener autorización de trabajo aún deben cumplir el requisito genérico de obtener una oferta de empleo considerada adecuada por la Administración, un requisito que también se exige las mujeres inmigrantes en situación irregular que obtienen autorización de residencia.

- *La obtención de una oferta de trabajo, obstáculo insalvable para muchas mujeres*

Amnistía Internacional considera que exigir a las mujeres víctimas de violencia de género los mismos requisitos para obtener la autorización de trabajo que al resto de personas inmigrantes supone no reconocer sus especiales dificultades, derivadas del impacto de la violencia en sus vidas. La necesidad de obtener una oferta de empleo, con las condiciones que exige la Administración, puede ser uno de los obstáculos más importantes para la completa recuperación de una mujer inmigrante víctima de violencia de género.

Como plantea una abogada especializada en extranjería entrevistada por Amnistía Internacional, “*para que les den autorización de trabajo tienen que encontrar una oferta de empleo, pero, dónde van a encontrar empleo mujeres que han estado a sometidas, aisladas, que dependen totalmente de sus*

---

<sup>40</sup> Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (BOE NÚM.6 de 7 de enero)

<sup>41</sup> Artículo 46.3 del Reglamento de Extranjería, en relación con el 45.4.a) in fine, del mismo y con el artículo 31.3 de la Ley de Extranjería.

*marido.. si esto ya es difícil para otro tipo de mujeres que no han vivido en estas circunstancias, para ellas es un requisito inaccesible.”*<sup>42</sup>

Amnistía Internacional ha visitado varios centros de atención a víctimas de violencia de género y un centro de atención a inmigrantes y ha podido entrevistar a mujeres que se encuentran, bien con autorización de residencia fruto de una reagrupación familiar, o bien (en un caso) con autorización de residencia temporal extraordinaria tras acreditar la violencia sufrida. A pesar de que la mayoría llevaban separadas de sus agresores más de un año, ninguna de ellas había logrado encontrar una oferta de empleo, y la mayor parte de las mujeres con orden de protección y autorización de residencia sobrevivían con las limitadas ayudas a las que accedieron.

**Karima**<sup>43</sup>, de origen marroquí, fue una de las mujeres entrevistadas por Amnistía Internacional en un centro de apoyo a inmigrantes. Llegó a España hace dos años, fruto de la reagrupación familiar iniciada por su marido. Tras sufrir agresiones y maltrato psicológico, se ha separado de él y tiene una orden de protección judicial. Karima relató su angustia porque en pocas semanas termina el periodo de once meses de percepción de la Renta Activa de Inserción (RAI) y, aunque por fin había conseguido una oferta de empleo, ésta ha sido rechazada por la Administración. La razón aducida para la denegación, que Karima sería la única trabajadora de la empresa a jornada completa, mientras las demás están a media jornada y eso hace presentir un fraude. Karima no habla español, dificultad añadida para encontrar empleo.

La Relatora Especial de la ONU para los derechos humanos de los/as migrantes subraya que el reconocimiento de la vulnerabilidad y la responsabilidad del Estado de acogida en el alcance de la misma, *“hace posible proteger, habilitando y empoderando.”*<sup>44</sup>. Amnistía Internacional considera que “habilitar” y “empoderar” implica como primer paso reconocer y eliminar las trabas normativas existentes, de modo que se garantice a las mujeres inmigrantes el acceso efectivo a la autonomía económica y a una vida independiente de su agresor. La organización pide a las autoridades españolas considerar la equiparación de las autorizaciones de residencia previstos para víctimas de violencia de género a las que se conceden “por circunstancias excepcionales” que llevan aparejados autorización de trabajo, como medio esencial para su autonomía y emancipación personal.

#### b) Obstáculos y exclusión en el acceso a ayudas económicas

- *Dificultades para acceder a las ayudas previstas por la Ley Integral*

El desarrollo de la *Ley Integral* ha consolidado el principio de no discriminación en el acceso a centros de emergencia y acogida o a centros de información para víctimas de violencia de género. Sin embargo, en lo relativo a las ayudas económicas previstas para las víctimas de violencia de género, la discriminación contra las mujeres en situación irregular con anterioridad a la citada ley, persiste.

Amnistía Internacional confiaba en que la aprobación de la *Ley Integral*, al incluir expresamente el principio de no discriminación, sería suficiente para cambiar la regulación de las ayudas económicas previstas en normas de rango inferior. Sin embargo, resulta preocupante que la aprobación y posterior desarrollo de la *Ley Integral*, además de mantener las trabas preexistentes, haya introducido obstáculos y condiciones de exclusión que impedirían a acceder las inmigrante en situación irregular a las nuevas ayudas reguladas por la *Ley Integral*.

Estas ayudas, previstas en el artículo 27 de la *Ley Integral* para víctimas *“especialmente inempleables”* han sido reguladas de tal forma que resultan difícilmente accesibles para las víctimas de violencia de género en situación irregular. Se trata de ayudas económicas específicas para mujeres en situación de precariedad económica *“siempre que se presuma que debido a su edad, falta de preparación general o especializada, o circunstancias sociales, la víctima tendrá especiales dificultades para obtener un empleo y por dicha circunstancia no participará en los programas de empleo establecidos para su*

<sup>42</sup> Entrevista de Amnistía Internacional con la asesora jurídica especializada en derechos de extranjería de un Centro de Atención a Inmigrantes de la Comunidad de Madrid, el 19 de julio de 2007.

<sup>43</sup> Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en la Comunidad de Madrid el 19 de julio de 2007.

<sup>44</sup> E/CN.4/2000/82, párr. 34.

*inserción profesional*<sup>45</sup>. Estas ayudas están previstas para víctimas que, además de estas condiciones, carezcan de una renta mensual superior al 75% del Salario Mínimo Interprofesional, y en 2006 consistían en seis mensualidades de 383,28 euros –excepto si la víctima tiene reconocida una minusvalía en grado igual o superior al 33%, caso en que la ayuda se extiende a doce mensualidades.

#### **El Dictamen del Consejo Económico y Social**

La petición expresa de realizar el desarrollo reglamentario de las citadas ayudas económicas en tal modo que las mujeres extranjeras en situación irregular no quedaran excluidas fue realizada al Gobierno español por el Consejo Económico y Social (CES), que en un dictamen preceptivo durante la elaboración del Decreto de regulación de las ayudas alertó:

“[...] cabe recordar que el carácter integral de la Ley Orgánica 1/2004 se refería tanto a la diversidad de ámbitos competenciales implicados como a su voluntad de proyectar su protección sobre todas las mujeres víctimas de la violencia de género. En opinión del CES, la regulación de estas ayudas restringe el círculo de personas protegidas. A título de ejemplo, algunos requisitos establecidos por la normativa para optar a estas ayudas, como el informe de no empleabilidad que deben emitir los Servicios Públicos de Empleo, resultarán de imposible cumplimiento para las mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular, circunstancia que debería subsanarse con las modificaciones que procedan, por cuanto se trata de un colectivo especialmente vulnerable.”<sup>46</sup>

A pesar del dictamen del CES, el Gobierno español aprobó el 2 de diciembre de 2005 el Decreto de regulación de las ayudas económicas previstas en la *Ley Integral* sin realizar las modificaciones que abrirían la puerta a la concesión de las ayudas a las víctimas de violencia de género en situación administrativa irregular. En los dos años posteriores a la aprobación del citado decreto, se ha ido promulgando la normativa autonómica que desarrolla la aplicación de las ayudas cuya gestión corresponde al ámbito autonómico. La limitación del citado Decreto se refleja en todas las regulaciones autonómicas de las ayudas económicas dispuestas en la *Ley Integral*.

Por ejemplo, en el País Vasco, según la información enviada a Amnistía Internacional por Emakunde (Instituto Vasco de la Mujer) menciona al referirse a las ayudas del artículo 27 de la *Ley Integral* que el Gobierno vasco no tiene competencia para alterar dicha regulación y reconoce que “*se prevé que la incidencia de esta ayuda en la Comunidad Autónoma del País Vasco sea mínima debido al carácter restrictivo de su regulación*”<sup>47</sup>.

- *Dificultades para acceder a las ayudas a través de la Renta Activa de Inserción*

Además de la ayuda para víctimas de violencia de género “*especialmente inempleables*” prevista en la *Ley Integral*, las mujeres inmigrantes tampoco tienen fácil acceso a las ayudas genéricas, previstas para mujeres con orden de protección judicial y sin ingresos, que se perciben a través de la Renta Activa de Inserción (RAI). Esta ayuda económica ascendía en 2006 a 383,28 euros mensuales<sup>48</sup>.

Amnistía Internacional ya mostró preocupación acerca de la naturaleza jurídica de las ayudas a víctimas, que al adscribirse al ámbito de las ayudas sociales para demandantes de empleo, dificulta su obtención por parte de las mujeres víctimas en situación de inmigración irregular<sup>49</sup>. La organización considera que no eliminar este tipo de obstáculos no sólo es contrario a uno de los principios básicos establecidos en la *Ley Integral*, sino que puede estar afectando seriamente a la capacidad real de salida de estas mujeres del entorno de la violencia. La organización considera prioritario garantizar a estas mujeres el acceso a un tipo de ayuda equiparable a las que se conceden al resto de víctimas de violencia de género en situación de riesgo y de dependencia económica.

<sup>45</sup> Artículo 27.1 de la LO 1/2004, de 28 de diciembre.

<sup>46</sup> Consejo Económico y Social. Dictamen 08/2005 sobre el Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria el día 28 de septiembre de 2005.

<sup>47</sup> Carta enviada a Amnistía Internacional con fecha 15 de octubre de 2007.

<sup>48</sup> Esta renta corresponde al 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) vigente en cada momento

<sup>49</sup> ESPAÑA: *Más allá del papel. Hacer realidad la protección y la justicia ante la violencia de género en el ámbito familiar*. Amnistía Internacional. Índice: EUR: 41/005/2005 pp.49, 50.

La falta de alternativas para garantizar la autonomía económica de las mujeres inmigrantes en situación irregular es una de las preocupaciones que con mayor frecuencia han manifestado las profesionales de recursos de asistencia a víctimas, entrevistadas por Amnistía Internacional. La coordinadora de un centro de atención a mujeres víctimas de violencia de género, tras aclarar que el número de mujeres inmigrantes en situación irregular que acuden al centro es muy escaso, manifestó su preocupación por la precariedad en la que encuentran las que acuden y por la falta de recursos de los que disponen para ellas y afirmó: *“Cuando llegan mujeres “sin papeles”, con cargas familiares y una situación de precariedad económica, no podemos ofrecerles ningún apoyo económico, más allá de las ayudas de emergencia de Caritas o Cruz Roja. Los recursos de apoyo económico para las víctimas no están pensados para estas mujeres. Muchas de ellas vuelven con los maridos.”*<sup>50</sup>.

Esta profesional expuso el caso de una mujer en situación irregular que salió del domicilio donde vivía con su marido y cuando llegó al centro, según sus palabras, *“no tenía dinero ni para comer”*. Al no lograr el apoyo que precisaba, esta mujer terminó regresando con el agresor. La citada profesional manifestó a Amnistía Internacional que *“en estos casos es muy difícil que sigan [en el proceso de salida de la violencia]. Es frecuente que vuelvan con los maridos porque no tienen apoyos; y peor aún si tienen menores con ellas”*<sup>51</sup>.

La organización ha documentado casos que reflejan la relación entre la falta de alternativas con la que se enfrentan estas mujeres y su decisión de regresar con el agresor, incluso una vez que tomaron la decisión de escapar de la violencia.

**Janet**<sup>52</sup> es una mujer de nacionalidad colombiana que lleva sufriendo la violencia de su marido con quien convivía en los Estados Unidos, desde que se casó con él en 2005. En 2007, aprovechando una visita a su madre que reside en España, decidió no regresar con su marido, y quedó en situación irregular en España. En julio de 2007 Janet denunció la violencia sufrida y pidió ayuda a los servicios municipales especializados.

El juzgado le denegó la orden de protección, aduciendo que su marido se encontraba fuera de España, y a pesar de que su situación es de gran precariedad económica, debido a su situación de irregularidad no ha obtenido ninguna ayuda pública, ni siquiera la de “emergencia”, pues convive con su madre, que trabaja, y dos hermanos.

Janet ha trabajado en empleo doméstico durante un mes y medio y ha tenido serios problemas en el pago del salario. Ante la falta de alternativas expresó al centro de apoyo que había considerado volver con su marido.

A pesar de que Janet hubiera podido solicitar el estatuto de refugiada según lo previsto en la Ley de Asilo<sup>53</sup>, no fue informada al respecto, y su situación de irregularidad le ha cerrado las puertas a cualquier ayuda temporal de las previstas para las víctimas de violencia de género.

En tanto no se regulen de una forma diferente las ayudas económicas y se garantice expresamente el acceso de este grupo de mujeres a las mismas, Amnistía Internacional alienta a las y los profesionales que trabajan en la defensa de derechos de estas mujeres, así como a los funcionarios y funcionarias de las oficinas de empleo, a que tomen el principio de no discriminación de la *Ley Integral* como guía y que realicen una interpretación del requisito de la “residencia” en modo tal que no se produzca discriminación en el acceso a las ayudas para ninguna víctima de violencia género, en función de su situación administrativa.

Amnistía Internacional ha podido también conocer casos en los que asesoras jurídicas han recurrido resoluciones de la Administración que denegaban la ayuda económica a víctimas en situación irregular.

<sup>50</sup> Testimonio de abogada de un centro de información a mujeres víctimas de la violencia de género de la Comunidad de Madrid, entrevistada por Amnistía Internacional el 9 de agosto de 2007.

<sup>51</sup> Entrevista de Amnistía Internacional a abogada de un centro de atención a víctimas de violencia de género, en un municipio de la Comunidad de Madrid, el 9 de agosto de 2007.

<sup>52</sup> Nombre ficticio. Caso documentado para Amnistía Internacional por el Punto Municipal del Observatorio Regional contra la violencia de género, de Mejorda del Campo (Comunidad de Madrid), el 10 de octubre de 2007.

<sup>53</sup> La Ley para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (conocida como Ley de Igualdad Publicada y publicada en el Boletín Oficial del Estado el 23 de marzo de 2007) modificó la Ley de Asilo vigente, de 1984, de modo que queda establecida la posibilidad de obtener protección para “las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género”. Amnistía Internacional y otras organizaciones especializadas en el trabajo de asilo y refugio lo habían reclamado durante años.

Una de las abogadas que había presentado recursos de este tipo, entrevistada por la organización, es la asesora de un centro municipal de la mujer, que recurrió el siguiente caso:

**Camila**<sup>54</sup>, es una mujer de 24 años de nacionalidad dominicana que reside en la Comunidad de Madrid en situación irregular y que hasta hace pocos meses ejercía la prostitución y sufría agresiones habituales por parte de su pareja. A principios de 2007, Camila denunció las agresiones y obtuvo una orden de protección judicial. La situación de precariedad económica y la falta de redes para encontrar un empleo, la llevaron a solicitar una ayuda económica de las que se conceden a las víctimas de violencia de género, por vía de la Renta Activa de Inserción. Camila aportó a la Oficina del INEM un relato de su caso, junto a la denuncia y la orden de protección. Amnistía Internacional ha podido acceder a la resolución del Instituto Nacional de Empleo (INEM) que deniega la ayuda económica a Camila, por el siguiente motivo: “Es Vd. un trabajador extranjero que no tiene residencia legal en España”<sup>55</sup>

La abogada que elaboró el recurso alegó, además del principio de no discriminación previsto en la *Ley Integral*, la aplicación analógica de la normativa europea que dispone que el requisito de “residencia” tan sólo se ha de relacionar con la condición de “habitualidad” y no de “legalidad”. Y citaba como ejemplo los Reglamentos comunitarios (CE) 2201/2003, que aprueba el llamado Convenio de Bruselas II bis, Reglamento 44/01 (sobre reclamación de alimentos), donde se exige “residencia habitual”, no residencia legal. Amnistía Internacional valora muy positivamente la implicación de las asesoras y asesores jurídicos en la defensa del derecho de las mujeres inmigrantes en situación irregular a acceder a ayudas económicas, en pie de igualdad con el resto de víctimas de violencia de género.

A la organización le preocupa, además de los obstáculos de las mujeres inmigrantes en situación irregular para acceder a una ayuda económica, la falta de consideración de las características de estas mujeres por parte de las Oficinas de Empleo. El tipo de respuesta por parte del INEM citada arriba refleja la falta de implicación de la Administración en la protección de los derechos de las mujeres que se hallan en una situación precisamente más precaria y las escasas alternativas que se les ofrecen para superar el ciclo de la violencia.

A Amnistía Internacional le preocupa, así mismo, que en materia de concesión de ayudas económicas a mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género se estén produciendo además casos de interpretación restrictiva de la Ley al criterio de los funcionarios, que puedan suponer obstáculos adicionales para el acceso efectivo a prestaciones legalmente reconocidas a estas mujeres.

En 2006 se dispuso reglamentariamente<sup>56</sup> la flexibilización de los requisitos de acceso a la Renta Activa de Inserción para mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género con orden de protección judicial, de modo que únicamente fuera exigible para percibir este tipo de ayudas la autorización de residencia, pero no la autorización de trabajo.

Abogadas de centros de atención a inmigrantes y de recursos de apoyo a víctimas de violencia de género informaron a Amnistía Internacional que a pesar de que la norma permite a las mujeres con orden de protección acceder a las ayudas, acreditando la titularidad de una autorización de residencia, se producen denegaciones. La organización ha podido conocer que en función de la provincia, la Comunidad Autónoma o incluso del profesional que atiende a la mujer, la respuesta ante los mismos hechos puede ser distinta. El resultado de esta práctica es la negación de un derecho en función del territorio o de si la mujer acude acompañada por alguna persona informada.

Una representante de la asociación ADAVAS de León planteó que, incluso en la misma oficina el criterio podía cambiar dependiendo del funcionario que estuviera ese día en la ventanilla<sup>57</sup>. En el mismo sentido informó a la organización la abogada de un servicio de atención a inmigrantes, que llegó a formular una queja en la Oficina de Empleo por la denegación de la ayuda económica a una mujer que cumplía con todos los requisitos.

<sup>54</sup> Nombre ficticio. Caso documentado por la Casa de la Mujer de un municipio de la Comunidad de Madrid.

<sup>55</sup> Resolución sobre denegación de incorporación al programa de renta activa de inserción, INEM, 20 de julio de 2007.

<sup>56</sup> Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre. BOE de 5 de diciembre de 2006.

<sup>57</sup> Intervención de la representante de ADAVAS-León el 15 de junio 2007 en Madrid en la jornada organizada por Amnistía Internacional sobre el balance a dos años de la plena entrada en vigor de la Ley Integral.

**Karima**<sup>58</sup>, una mujer marroquí con autorización de residencia fruto de una reagrupación familiar y que contaba con una orden de protección por una denuncia contra su marido. Karima refirió así lo sucedido: *“Fui a la Oficina de Empleo y me dijeron que para solicitar la RAI (renta activa de inserción) necesitaba tener autorización de trabajo, aunque la abogada del CASI me había dicho que no se lo pedían a las mujeres maltratadas con orden de protección. Volví al INEM tras hablar con la abogada, y otra vez me negaron la posibilidad de pedirlo, por la misma razón. Sólo cuando me acompañó la abogada me permitieron solicitar la ayuda, y ahora la estoy cobrando”*.

Amnistía Internacional ha podido saber que casos como el de Karima se están produciendo en otras provincias. Por ejemplo en Lugo una trabajadora de Caritas informó a la organización de que allí este tipo de solicitudes son por norma general rechazadas, si no se acompaña autorización de trabajo.

Amnistía Internacional recuerda que este tipo de actuaciones son contrarias a los derechos humanos y que el Estado debe garantizar a las víctimas unos estándares mínimos en todo el territorio. La Administración central, en coordinación con las de las comunidades autónomas, debería garantizar la formación de las y los profesionales de todas las oficinas de empleo en esta materia, ya que su intervención en el itinerario de una mujer víctima de violencia de género puede ser esencial. Del mismo modo, para evitar las disparidad de interpretaciones de la ley, deberían elaborarse unas directrices claras que especifiquen los requisitos de acceso de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género a este tipo de ayudas.

### **3.1.3 “Antes que víctimas, inmigrantes”: Decisiones de extranjería e impacto sobre los derechos de las inmigrantes víctimas de violencia de género**

*“Antes que víctimas, son inmigrantes”*. Con esta expresión se refería una profesional entrevistada por Amnistía Internacional<sup>59</sup> a las dificultades que según su experiencia encuentran mujeres inmigrantes, especialmente aquellas en situación irregular o sin autorización de trabajo, pero también incluso mujeres que solicitan la nacionalidad española, para que las instancias de extranjería (por ejemplo, Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno) tomen en cuenta su condición de víctimas de una violación de derechos humanos.

La protección de los derechos humanos es una responsabilidad que incumbe a todas las instituciones del Estado, especialmente a las que toman decisiones con consecuencias sobre el ejercicio y goce efectivo de los mismos. Amnistía Internacional ha detectado decisiones en materia de extranjería que conceden prioridad a la persecución y sanción de la inmigración irregular por encima del deber de protección a una víctima de violencia de género.

**Aliçe** es una mujer brasileña que reside en Lugo en situación irregular y hace más de un año se le dictó una orden de expulsión. Su fuente de ingresos ha sido hasta hace unos meses el ejercicio de la prostitución. Aliçe sufrió graves agresiones y amenazas por parte de su pareja: a principios de 2007 lo denunció y accedió a un centro de acogida gestionado por el municipio. Las agresiones de Aliçe quedaron acreditadas por una sentencia firme y, por consejo de las trabajadoras municipales, solicitó la autorización de residencia temporal previsto en el Reglamento de Extranjería para las víctimas de violencia de género. A pesar de cumplir todos los requisitos establecidos reglamentariamente, e incluso aportar una oferta de empleo en hostelería, la Subdelegación del Gobierno de Lugo<sup>60</sup> le denegó esta autorización y Aliçe continúa en situación irregular, lo que le ha vuelto a situar en la clandestinidad.

Amnistía Internacional ha tenido acceso a la resolución en la que se exponen los motivos que fundan la decisión de la Subdelegación del Gobierno de Lugo. Según el citado organismo, los principios en los que es preciso fundar la resolución de estas autorizaciones son esencialmente dos: el control de flujos migratorios, y especialmente de la inmigración ilegal; y la voluntad de integración de la persona extranjera en España. La Subdelegación argumenta que la voluntad de integración de Aliçe queda en entredicho, ya que: *“no sólo se situó al margen de la vigente legislación sobre extranjería no comunicando su entrada en España (...) sino que trabajó al margen de la Ley y en la economía*

<sup>58</sup> Entrevista realizada en la Comunidad de Madrid el 19 de julio de 2007.

<sup>59</sup> Entrevista de Amnistía Internacional a una psicóloga de la organización CEAR que trabaja en un centro de atención a personas inmigrantes de la Comunidad de Madrid, 19 de julio de 2007.

<sup>60</sup> Resolución adoptada el 31 de julio de 2007

*irregular, sin solicitar la reglamentaria autorización de trabajo, en fraude, por ello de la vigente legislación laboral y de Seguridad Social*". Y funda, así mismo, la denegación en sus dudas acerca de la intención que guía a Aliçe a acreditar su condición de víctima: *"durante todo el tiempo transcurrido, hasta el dictado de la orden de expulsión en España no consta por ello manifestación directa o indirecta de parte de la interesada de residir legalmente en España, que pudiera haber sido mediatizada u obstaculizada por la violencia ejercida sobre su persona. Su invocación, por ello, en este momento, y luego de haberse dictado orden de expulsión solo tiene por objeto evitar esta última"* y concluye que la preexistencia de la orden de expulsión *"obsta a la concesión de cualquier tipo de autorización de trabajo y residencia"*.

Amnistía Internacional ha podido saber a través de una trabajadora municipal que uno de los argumentos esgrimidos por los responsables de esta resolución es el temor de que la violencia de género se convierta en una puerta de entrada a la regularización "fraudulenta" de mujeres. Ante este argumento, la organización quiso saber el número de solicitudes que había recibido la Subdelegación del Gobierno de Lugo desde la entrada en vigor de este tipo de autorizaciones a finales de 2004. La respuesta fue que la de Aliçe es la primera y única solicitud que ha recibido este organismo de ámbito provincial en los años 2005, 2006 y 2007.

Resulta preocupante que una decisión de extranjería que afecta a los derechos humanos de víctimas de abusos se funde en prejuicios sobre la intención de las víctimas. Amnistía Internacional observa con preocupación que el prejuicio que refleja la citada Subdelegación del Gobierno respecto a que las mujeres inmigrantes pueden tratar de "fingir" la violencia de género para regularizar su situación administrativa, pueda estar extendido entre profesionales de la policía y de las instancias de aplicación de las normas de extranjería.

A la organización le preocupa que los avances de la legislación de extranjería encaminados a la protección de los derechos humanos de las mujeres víctima de violencia de género puedan quedar entorpecidos si no van acompañados de directrices claras sobre la prioridad de protección de los derechos de las víctimas.

Algunos requisitos exigidos con relación a las autorizaciones de residencia, si no tienen en cuenta las especiales dificultades a las que se pueden enfrentar las mujeres inmigrantes para cumplirlos, pueden devolver a víctimas de violencia de género con autorización de residencia y trabajo a una situación de irregularidad administrativa.

**Abie**<sup>61</sup>, de nacionalidad nigeriana, tiene treinta años y llegó a España en 2002. Se acogió al proceso extraordinario de regularización, abierto por el Gobierno español en 2005, y obtuvo autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena como empleada de hogar en el municipio de la Comunidad de Madrid donde residía con su compañero. Durante el año que convivió con él sufrió importantes agresiones físicas y presiones psicológicas y terminó dejando el empleo, y con un avanzado estado de gestación huyó a otro municipio, tras denunciar la violencia y obtener una orden de protección.

Por desconocimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social y debido al estrés vivido por la propia situación de violencia, Abie no se dio de baja en la Seguridad Social entre noviembre de 2006 y febrero de 2007, fecha en que fue asesorada y lo hizo, con lo que acumula una deuda con de 684 € con el citado organismo.

Desde febrero de 2007 Abie está siendo apoyada en su proceso de superación de la violencia de género y recibe una Renta Activa de Inserción (RAI). En abril del mismo año solicitó la renovación de su autorización de residencia y trabajo, aduciendo su cambio de situación, y que, al percibir la RAI, cumple con uno de los supuestos fijados por la legislación para que su autorización sea renovada<sup>62</sup>.

En julio de 2007 Abie recibió un requerimiento donde se le exigía demostrar que, como trabajadora, estaba al corriente de sus obligaciones frente a la Seguridad Social, a pesar de que este requisito está establecido solo para las autorizaciones iniciales, pero no para la renovación. Abie realizó alegaciones en las que aportaba documentación sobre su condición de víctima de violencia de género. Uno de los informes aportados, realizado por las trabajadoras municipales que la asisten

<sup>61</sup> Nombre ficticio. Caso documentado para Amnistía Internacional por CEAR – Comunidad de Madrid, el 25 de septiembre de 2007.

<sup>62</sup> Supuesto recogido en el art.38. 3 b) y c) de la ley de Extranjería (LO 4/2000, reformada por LO 8/2000, LO 11/2003 y LO 14/2003).

describía la situación actual de Abie como “una situación de gran vulnerabilidad social, requiriendo del apoyo de los diferentes recursos”<sup>63</sup> y destacaba su voluntad de hacer frente a la deuda contraída.

El 17 de julio de 2007 a Abie se le notificó la denegación de la renovación de la autorización. Aunque ha recurrido la resolución, en Madrid la tardanza de los recursos contra este tipo de decisiones se estima en torno a un año. Actualmente, Abie ha sido colocada en situación administrativa irregular, sin garantías de poder seguir cobrando la RAI y su situación de vulnerabilidad se ha visto acrecentada.

Preocupa también el impacto que puedan tener las decisiones inadecuadas en materia de extranjería en la pérdida de confianza de las víctimas de violencia de género en las instancias públicas. A este impacto se refería la abogada de *Esmeralda*<sup>64</sup>, una mujer cubana a la que se le ha denegado la nacionalidad española, pese a cumplir todos los requisitos, por la existencia de “diligencias penales” derivadas de su anterior condición de víctima de violencia de género: “*Quizá la consecuencia más grave es que en su conciencia se crea la sensación, que sin duda transmite a otras chicas conocidas, de que el hecho de denunciar al esposo por maltrato puede tener consecuencias negativas años después para obtener la nacionalidad*”<sup>65</sup>.

**Esmeralda**, de 35 años de edad, contrajo matrimonio en Cuba con un ciudadano español. Desde que se instaló con él en España, donde convivieron durante dos años, siempre sufrió agresiones físicas y psicológicas tanto por parte de su esposo como de su suegro con quien también convivía. Aunque nunca denunció las agresiones, tras el incremento de la violencia un día se marchó de casa. Su marido acudió al juzgado a denunciar a Esmeralda por abandono de familia, quien al acudir al juzgado reveló todos los abusos sufridos y se abrió un procedimiento penal contra su esposo y el padre de éste por maltrato familiar. Esmeralda obtuvo una orden de protección judicial y el 26 de enero de 2006 se dictó sentencia.

En 2006, Esmeralda decidió solicitar la nacionalidad española pues lleva residiendo más de dos años de manera legal y continuada en España y cumplía todos los requisitos. Transcurrido más de un año desde la solicitud, el día 24 de Abril del 2007, recibió la denegación a su petición por existir un informe desfavorable de la comisaría de policía, que afirma que se ha visto implicada en diligencias penales, lo cual implica que no existe una buena conducta cívica. Esta denegación se produjo después de que, en una audiencia previa en la que ya se le informó de estos antecedentes, Esmeralda aportase la sentencia del Juzgado de lo Penal, que acreditaba su condición de víctima de violencia de género.

Tras el largo proceso para acceder a la nacionalidad, de más de un año de duración, la resolución denegatoria le obliga a recurrir ante la Dirección General de Registros y Notariado, y si esta no contestase en seis meses se vería obligada a acudir a la vía judicial con el coste de tiempo y dinero que supone.

Debido a esta decisión, Esmeralda está obligada a continuar renovando sus autorizaciones de trabajo y residencia, pese a reunir los requisitos para acceder a la nacionalidad española.

En las decisiones de extranjería que involucren a víctimas de violencia de género, Amnistía Internacional considera necesaria la adopción por parte de la Administración de unas directrices comunes y enfocadas a situar siempre la protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres en primer plano. Además, la organización recomienda que las instancias de extranjería encargadas de resolver sobre autorizaciones de residencia y de trabajo previstos en la normativa para las víctimas de violencia de género reciban formación específica que les ayude a aplicar debidamente las directrices y conocer los procesos en los que se hallan las víctimas.

A pesar de que en los tres casos expuestos las víctimas habían recurrido la decisión de la Administración, los recursos no paralizan la decisión tomada. A Amnistía Internacional le preocupa que si durante la tramitación del recurso de la mujer no se suspende la resolución tomada, el impacto de resoluciones como las expuestas en el proceso de recuperación de las víctimas sea difícilmente subsanable.

Por ello, a partir de la debida prelación de los derechos y deberes en juego, la organización recomienda que en estos casos, en tanto se sustancien los recursos, se aplique el principio “*in dubio pro personae*” – que significa que en caso de duda debe actuarse a favor de la víctima- que el derecho internacional reconoce y ha desarrollado en materia de derechos de las víctimas de abusos contra los derechos

<sup>63</sup> Informe emitido por la Trabajadora social del Punto Municipal de Violencia de género, el 6 de julio de 2007.

<sup>64</sup> Nombre ficticio. Caso documentado para Amnistía Internacional por Caritas Galicia el 9 de octubre de 2007.

<sup>65</sup> Comunicación de la abogada de Caritas, recibida por Amnistía Internacional el día 9 de octubre de 2007.

humanos<sup>66</sup>, incluidas normas europeas en relación a derechos de las víctimas de delitos violentos. Esta sería una forma de garantizar que el proceso de recuperación de las víctimas de abusos contra los derechos humanos no se vea truncado por decisiones de extranjería, sin posibilidad de recurso.

### 3.2 Obstáculos en el acceso a la justicia

Uno de los factores que inciden en el mantenimiento de la condición de vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes ante los abusos, son los diversos grados de impunidad existentes en caso de violación de sus derechos humanos.

En palabras de la Relatora Especial de Naciones Unidas para los derechos humanos de los/as migrantes: *Se entiende por "impunidad" la ausencia de costos económicos, sociales o políticos del que viola los derechos humanos de un/a migrante*.<sup>67</sup> La Relatora se refiere de manera específica a las “consecuencias definitivas” de la impunidad de los abusos sobre la situación de las mujeres inmigrantes, y manifiesta que “la impunidad, tanto del acto de violencia como de la discriminación por omisión, contenida en la ausencia de recursos a la disposición de mujeres migrantes, perpetúa una situación social cuyos fundamentos son contrarios a los derechos humanos.”<sup>68</sup>

Los obstáculos que enfrentan las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género en España en su búsqueda de justicia contribuyen a la impunidad.

El Informe presentado por el Ministro de Justicia español con motivo de la 28ª Conferencia de Ministros Europeos de Justicia, celebrada el pasado mes de octubre, sobre problemas de acceso a la justicia para grupos vulnerables, afirma que “es innegable que los inmigrantes están en una situación diferente, y desventajosa, en comparación con los ciudadanos de la nación en lo que se refiere al acceso a los tribunales u otros órganos de Justicia”<sup>69</sup>. Entre los motivos que explican esta posición de desventaja, el informe cita las barreras lingüísticas, el desconocimiento de las leyes y sistemas judiciales del país de acogida y, en el caso de las personas inmigrantes en situación irregular, el miedo a ser encontradas por el servicio de inmigración y su desconfianza en las autoridades públicas.

Amnistía Internacional acogió con satisfacción la creación de juzgados especializados para tramitar las denuncias de violencia de género. La organización consideró que con esta medida el Estado español avanzaba hacia el cumplimiento de la recomendación de la Asamblea General de Naciones Unidas que pedía a los Estados proporcionar “vías y procedimientos judiciales de fácil acceso y debidamente adaptados a las necesidades de las mujeres objeto de violencia, y que faciliten además la justa resolución de los casos.”<sup>70</sup>

Sin embargo, la organización muestra preocupación porque en la puesta en marcha de tales juzgados especializados y en otros puntos de llegada para víctimas de violencia de género no hayan sido consideradas las necesidades específicas y los derechos de las mujeres inmigrantes. La falta de adecuación del sistema judicial para atender a las especiales circunstancias de estas mujeres se evidencia al detectar obstáculos en el acceso por parte de estas mujeres a mecanismos eficaces de información sobre sus derechos y a servicios de intérpretes suficientes y de calidad.

Además, las mujeres inmigrantes en situación irregular siguen sumando a los obstáculos citados una barrera fundamental en su acceso a la justicia: la posibilidad de que su denuncia de violencia de género de lugar a la apertura de un procedimiento sancionador por residencia irregular en España.

---

<sup>66</sup> Presentación del Presidente Relator en el 61º Periodo de la Comisión de Derechos Humanos (2005), sobre Principios y directrices básicos de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones

<sup>67</sup> Doc de la ONU: E/CN.4/2000/82, párr.71. Ver también E./CN.4/AC.46/1998/5, párr. 30.

<sup>68</sup> Doc de la ONU: A/CONF.189/PC.1/19 de 14 de marzo de 2000, párr. 48

<sup>69</sup> Informe del Ministro de Justicia español, 28ª Conferencia de Ministros europeos de Justicia, “Problemas de acceso a la justicia para grupos vulnerables” MJU-28(2007)01, párr 90; p.17.

<sup>70</sup> Ver *Más derechos, los mismos obstáculos* (Amnistía Internacional-Sección española), p.48

### 3.2.1. Desventajas de las mujeres inmigrantes con independencia de la condición administrativa en el acceso a información sobre sus derechos y las vías para ejercerlos

La Asamblea General de Naciones Unidas exhortó a los Estados a que “*faciliten información a las mujeres que hayan sido víctimas de violencia sobre sus derechos y el modo de hacerlos valer, sobre la forma de participar en un proceso penal y sobre la preparación, el desarrollo y la clausura de un proceso*”<sup>71</sup>.

En el mismo sentido, la Ley Integral en su artículo 18 prevé el derecho a “*recibir plena información y asesoramiento adecuado a su situación personal, a través de los servicios, organismos u oficinas que puedan disponer las Administraciones Públicas*” entre los principales derechos de las víctimas. Y especifica que “*se articularán los medios necesarios para que las mujeres víctimas de violencia de género que por sus circunstancias personales y sociales puedan tener una mayor dificultad para el acceso integral a la información, tengan garantizado el ejercicio efectivo de este derecho*”.

Amnistía Internacional muestra preocupación por la falta de desarrollo de este importante compromiso de la *Ley Integral* en la práctica. La organización ha entrevistado a mujeres que, tras culminar el proceso penal, pese a haber sido atendidas por la policía, el letrado o letrada de oficio y el personal de los juzgados, mostraban un gran desconocimiento de sus derechos más básicos, en tanto víctimas de violencia de género.

Esta preocupación es compartida por la Fiscalía General del Estado, que en su Memoria 2007 afirma que “*si se producen vacíos y deficiencias de información respecto a la mujer española, mucho mayores son dichos vacíos y deficiencias en relación a la mujer extranjera, a quien normalmente se informa pero no se explica los derechos que le asisten y los recursos que existen a su favor*”.<sup>72</sup>

**Karima**<sup>73</sup>, una mujer marroquí que denunció a su marido por agresiones, recuerda la comparecencia para obtener la Orden de protección: “*tenía mucho miedo, no me enteraba de nada*”, relató a Amnistía Internacional. Su comunicación con el intérprete no fue buena, pero Karima no se atrevió a manifestarlo. Lo que más ansiedad le provoca actualmente es no saber por qué tras más de un año de la comparecencia del juicio rápido, celebrada el 24 de julio de 2006, aún no se ha dictado sentencia, ni le han vuelto a llamar del juzgado. Se ha intentado comunicar con el abogado, a través de una amiga que habla español, pero no ha logrado comprender. Cuando fue entrevistada por Amnistía Internacional aún continuaba con la autorización de residencia dependiente de su agresor.

**María**<sup>74</sup>, una mujer peruana víctima de violencia de género que interpuso la denuncia y solicitó una orden de protección, recuerda así su llegada al juzgado: “*Yo llegué al juzgado pensando que el abogado debía estar aquí y le dije a la persona que estaba allí, necesito un abogado de oficio, y me dice, bueno, te voy a leer tus derechos...yo como no entendía mucho no sabía qué responder. Me dijeron que el abogado vendría al día siguiente (en la comparecencia de juicio rápido), que es cuando de verdad lo iba a necesitar.*”

En la comparecencia del juicio rápido María supo que estaba denunciada por su ex-novio por agresión y que incluso aportaba partes médicos y testigos. Así relató a Amnistía Internacional su experiencia: “*Estaba muy asustada, tenía miedo, ansiedad, lo único que quería era que todo acabara. Yo no me enteré bien de lo que pasó, bueno los abogados dieron su testimonio, y luego, a pesar de que yo le dije al abogado que no quería continuar más, oí que decía algo como “inconforme”, y cuando salimos de la sala me dio una citación para ir a un juicio yo como acusada, y me dijo que tenía que ir, que si no me iban a detener, y yo le iba a preguntar que me dijera qué pasó ahí dentro [en el juicio] pero estaba tan confundida...*”.

A pesar de que el juicio se celebró el 25 de julio de 2007, al cierre de este informe María todavía no sabía el sentido de la sentencia, pero su temor era grande porque el abogado ya le advirtió en el juicio que en los casos de denuncias cruzadas es habitual que los jueces acaben condenándolos a los dos, tanto a él como a ella. “*Todos me dicen que he hecho bien denunciando, pero yo digo que de qué me sirve denunciar si nadie me cree*”, se quejaba María.

<sup>71</sup> Doc. de la ONU A/RES/52/86, párr. 10 a).

<sup>72</sup> Memoria de la Fiscalía general del Estado 2007, p. 382.

<sup>73</sup> Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en un municipio de la Comunidad de Madrid el 19 de julio de 2007.

<sup>74</sup> Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía en un municipio de la Comunidad de Madrid el 9 de agosto de 2007.

Garantizar el acceso a una completa información sobre los derechos que asisten a estas mujeres, por haber sido víctimas de violencia de género es una medida fundamental para reforzar su protagonismo en el proceso y la toma de decisiones para poner fin al ciclo de la violencia.

#### Falta de intérpretes suficientes y de calidad

*“No se limitaba a traducirla, Hacía su interpretación de todo. Allí mismo, en un momento, la prejuizó y luego la juzgó. A la salida del juicio, dijo, ésta a los dos meses vuelve con él”.* Testimonio de la psicóloga de un servicio municipal de atención a las víctimas de violencia de género, que relató a Amnistía Internacional la actuación del intérprete en un juicio al que ella acompañó a una mujer de origen marroquí<sup>75</sup>.

*“Debes aguantar, cómo lo hubiera hecho tu madre”.* Recriminación de un intérprete hacia la víctima de violencia de género de origen senegalés a quien debió traducir durante una comparecencia judicial<sup>76</sup>.

Amnistía Internacional celebra que el informe del Ministro español de Justicia ya citado contempla el acceso a intérprete para quienes no hablan la lengua local o lo hacen con dificultad, como puente fundamental para asegurar el acceso a la justicia de las personas inmigrantes. El Ministro propone un “catálogo de mínimos”<sup>77</sup> que los Estados deberían asegurar, y que incluye ofrecer a asistencia de intérprete en todas las audiencias y en los tribunales:

- asegurar la traducción de la documentación contenida en las diligencias judiciales
- analizar qué lenguas se deben ofrecer, esto es, tratar de cubrir las lenguas habladas por los diferentes grupos de inmigrantes
- asegurar la calidad de los servicios de traducción e interpretación y establecer criterios rigurosos de selección de estos profesionales
- asegurar la financiación de estos servicios.

La organización también celebra que la Memoria de la Fiscalía General del Estado 2007 también reconozca esta deficiencia, considerando que *“la barrera fundamental con la que nos encontramos es la idiomática y la a veces insuficiente formación de algunos traductores, que asisten a la víctima en el Juzgado, pero no en la comisaría o cuando se entrevista con su letrado o el Fiscal”.*<sup>78</sup>

Sin embargo, Amnistía Internacional muestra preocupación porque no se garantice en todos los procesos penales por violencia de género la intervención de intérpretes de calidad para asistir a las víctimas y ello pueda mermar o incluso anular las posibilidades de obtención de justicia por parte de un sector mujeres inmigrantes. Abogadas y mediadoras interculturales entrevistadas por la organización han alertado de las deficiencias del servicio de intérpretes en los procesos judiciales por violencia de género, tanto en dependencias policiales como en el juzgado.

El derecho a contar con la asistencia de intérpretes, cuando una mujer se expresa con dificultad en el idioma oficial, no está garantizado en todas las dependencias policiales. Amnistía Internacional ha documentado casos en los que el servicio de intérprete se sustituye por la traducción de un familiar o acompañante de la propia víctima (incluso hijos e hijas menores de edad) o por la comunicación sin intermediarios entre la mujer y el/la agente, cuando la mujer habla el idioma con dificultad.

---

<sup>75</sup> Entrevista realizada por Amnistía Internacional el 27 de septiembre de 2007.

<sup>76</sup> Fatou (nombre ficticio). Ver nota 29.

<sup>77</sup> Informe del Ministro de Justicia español, 28ª Conferencia de Ministros europeos de Justicia, “Problemas de acceso a la justicia para grupos vulnerables” MJU-28(2007)01, p.17.

<sup>78</sup> Memoria de la Fiscalía general del Estado 2007, p. 382.

**Malika**<sup>79</sup> nació en Marruecos hace 45 años y sus 25 años de matrimonio han estado marcados por las agresiones y por el maltrato psicológico y económico. Llegó a España hace ocho años reagrupada por su marido, y acompañada por sus hijos e hijas y una hermana con discapacidad de la que Malika se hacía cargo. Durante siete años prácticamente no salió de la casa ni aprendió español. Tras algunas de las agresiones más fuertes acudió a la policía e interpuso denuncia, valiéndose de su hija menor de edad como “traductora”, pero nunca supo nada acerca de su tramitación.

El 6 de octubre de 2006 después de sufrir una brutal paliza y de temer por la vida de sus hijos, acudió al Hospital con una crisis de ansiedad, que le hizo perder el conocimiento en la sala de espera. El personal del hospital al registrar su bolso encontró copia de varias denuncias interpuestas contra su marido y, haciéndose cargo de la gravedad de su situación, llamaron al centro de la Mujer y esa misma noche Malika ingresó en un centro de emergencia.

En el ámbito judicial el problema detectado por Amnistía Internacional no es tanto la ausencia de intérpretes, sino la falta de controles de calidad y acciones formativas que aseguren una adecuada asistencia de estos/as profesionales en procesos por violencia de género.

El *Protocolo de Estambul*, en el apartado de consejos para la entrevistar a una mujer víctima de tortura,<sup>80</sup> afirma que la interpretación no implica únicamente traducción, sino que el Estado debe poner todos los medios a su alcance para que la víctima se sienta en confianza tanto con la persona que realiza la entrevista como con quien realiza la interpretación.

Amnistía Internacional ha podido saber no se facilita una formación adecuada en violencia de género a los/as intérpretes de las víctimas que las asisten en los procedimientos judiciales y ha documentado casos en los que la víctima no se sintió entendida, e incluso algunos en los que se sintió juzgada, por el intérprete.

**Fatou**<sup>81</sup> tiene 22 años, nació en Senegal y vive en Barcelona desde hace más de cuatro años, donde llegó con autorización de residencia tras la reagrupación familiar iniciada por su marido. Fatou vive con su marido y con los hermanos de éste y, a pesar del tiempo que reside en España no ha establecido ningún tipo de relación fuera de este círculo familiar ni habla castellano. En noviembre de 2006, Fatou acudió a pedir ayuda a una asociación de mujeres porque quería denunciar a su marido y no sabía como hacerlo y relató lo que sigue:

*“Llevo años viviendo con mi marido. Antes de venir en España me decía que una vez que esté a su lado, debía hacer todo lo que él quisiera. Para mí es normal que me lo diga, porque en mi país no haría nada que él no quiera, pero nunca imaginé que una vez aquí estaría encerrada en un piso sin posibilidad de tener mi libertad, como he tenido toda mi vida a pesar de vivir en un país “subdesarrollado”.*

*Mi marido me reprocha que no hayamos tenido hijos; dice que no soy nadie, aunque tampoco hemos intentado averiguar lo que nos impide tenerlos, ni nunca he ido a ver a una ginecóloga. Un día que estábamos discutiendo, me pidió que me sentara a escuchar algo que tenía que decirme. Me dijo que el martes de la próxima semana me devolvería a mi país, para traer en mi lugar a otra mujer capaz de tener hijos. Me sentí frustrada, imaginando cómo llegar a mi pueblo si se enteran que estoy de vuelta porque no puedo tener hijos. Me iban a excluir totalmente... Pensé toda la noche en qué hacer. No tenía en mi poder mis papeles de residencia. Mi marido me ha hecho entender desde que llegué que él me ha traído a España, y que “los papeles”, como los llamamos nosotros, son de él, dejando claro que yo aquí no tengo ningún derecho.*

*Cuando mi marido se marchó a trabajar y me quedé sola en casa, empecé a revolver todas las cosas para ver si encontraba mi “residencia”, hasta que encontré mi pasaporte, y por ignorancia, pensando que el pasaporte es suficiente, ya que “la residencia” según me decía mi marido “es de él”, salí rápidamente de casa para irme a Francia, donde vive mi tío.*

*Cogí el tren de Puigcerdà y llamé a mi familia de Francia, que ya me estaba esperando. Cuando llegué a la frontera, la policía me pidió la documentación, saqué el pasaporte, y me dijeron que para entrar en Francia necesitaba “la residencia”. Me pidieron el número de N.I.E, que yo no sabía ni lo que era, por no haber visto nunca estos papeles. Entonces la policía me confiscó el pasaporte y me dijo que tenía una orden de expulsión del territorio español para 10 años, porque no me podían identificar, y eso que yo soy “legal”!*

<sup>79</sup> Nombre ficticio. Caso documentado para Amnistía Internacional por CEAR y por la Casa de la Mujer de un municipio de la Comunidad de Madrid, el 19 de julio de 2007.

<sup>80</sup> *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Protocolo de Estambul presentado a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, U.N. Doc. HR/P/PT/8, 9 de agosto de 1999, párrs. 149-154

<sup>81</sup> Nombre ficticio. Caso documentado y traducido para Amnistía Internacional por la mediadora intercultural Bombo de la Asociación Surt, que a su vez pertenece a la Asociación de Mujeres Subsaharianas de Granollers, el 1 de agosto de 2007. Fatou tomó contacto con esta ella cuando acudió a pedir ayuda para denunciar a su marido.

*Volví a mi casa por la tarde y le explique a mi marido lo ocurrido. A raíz de esto, me quitó las llaves del piso, dejándome encerrada cuando ellos salían a trabajar. Me sentía inútil e impotente. Llegué a pensar en saltar por el balcón, pero tampoco estaba tan desesperada, ya que me sentía propiedad de mi marido, y eso hacía que lo viviera todo con más normalidad. Seguía haciendo la comida como antes, nunca salía a la calle. Todo lo que requería salir a la calle, lo hacían ellos. Poco a poco mi marido recuperó un poco la confianza en mí y volvió a permitirme salir, pero mi retorno se acercaba.*

*Mi marido había comprado los billetes para mi viaje y todos sabían el día en que me marcharía. Vino un familiar de él para despedirme y aproveché la visita, y les acompañé hasta la puerta de la calle. Allí les confesé a ellos y a mi marido que no pensaba volver a mi país, ni a estar encerrada cómo una prisionera. Esto provocó una gran discusión y una pelea en plena calle, hasta que al final mi marido me dejó marchar, diciéndome que no voy a entrar jamás en la casa. Me fui a casa de una amiga que me acogió sin problema y me aconsejó poner una denuncia y pedir consejo en la Asociación de mujeres Subsaharianas. ”*

Ese mismo día varias mujeres de la asociación a la que acudió acompañaron a Fatou a presentar una denuncia, haciendo ellas mismas la labor de traducción en la comisaría, y solicitaron un intérprete para la comparecencia del “juicio rápido” al día siguiente en el juzgado. Ellas también acompañaron a Fatou al juzgado, pero no se les permitió entrar a la sala y tuvieron que esperar en el pasillo.

Según relató a Amnistía Internacional una de las mediadoras que acompañó a Fatou, cuando ésta salió se refirió al juicio como el peor momento de su vida y le explicó que después de relatar todo lo que su marido le hizo, el intérprete le dijo con tono de reproche: “*Tu marido no te ha roto la mano, ni te ha pegado en el ojo para denunciarle.*” Y Fatou añadió “*Yo estaba maltratada psicológicamente, y socialmente por no poder tener un hijo; pero no sé realmente lo que él (el intérprete) ha hablado con los jueces, porque no entiendo el castellano.*”

Tras esperar fuera de la sala, la mediadora relató a Amnistía Internacional cómo se le comunicó a Fatou el sobreseimiento del caso: “*Salió una señora de la sala para decir que el caso había sido archivado por falta de pruebas, y el intérprete se dirigió de nuevo a Fatou diciéndole que debía aguantar cómo lo hubiera hecho su madre.*”

La última vez que Fatou acudió a la Asociación de mujeres Subsaharianas de Granollers, a mediados de 2007, les transmitió la tristeza y la sensación de impotencia que sentía por la situación vivida y les explicó que pensaba volver con su marido: “*No tengo trabajo, ni documento para trabajar, el piso que ha comprado mi marido no lleva mi nombre. No soy nadie, cómo siempre me decía mi marido cuando discutíamos. Voy a ir a ver a una persona adulta para que me acompañe a pedir perdón a mi marido, y volveré con él*”, les dijo.

La organización también ha documentado casos en los que la falta de calidad del servicio de interpretación lleva a los abogados y abogadas a aconsejar a las víctimas que traten de hablar sin intérprete, incluso a aquellas con un manejo muy básico del idioma español.

**Salua**<sup>82</sup>, de nacionalidad marroquí. En la comparecencia judicial sobre la orden de protección ella acudió asistida por un intérprete. El juzgado acordó únicamente una orden de protección de tres meses, a pesar de que en el atestado policial se describían los hechos como intento de homicidio. Salua preguntó a su abogado por qué el juzgado le había restringido así la duración de la protección y éste le respondió: “*Te han dado tres meses porque no has hablado nada*”. Salúa recuerda que “*yo ese día estaba en otro mundo*”, pero su abogado lo achacó en parte a la intermediación del intérprete y le aconsejó no solicitar interpretación para el día del juicio. Le dijo a Salua que tenía que hablar ella, que siempre sería más convincente. Así relató Salua lo sucedido: “*Yo le dije [al abogado] que si me ponía nerviosa me salía el árabe, que hablaba muy poquito español, pero el abogado me dijo que tenía que hacer un esfuerzo, que tenía que tratar de hablar yo sin intérprete esta vez, que eso daría mejor impresión al tribunal... estuve muy, muy nerviosa, en el juicio era como si tuviera un tapón en la garganta*”.

**Malika**<sup>83</sup>, de origen marroquí, recuerda que en la comparecencia judicial sobre la orden de protección tuvo grandes dificultades para entender al intérprete palestino que le habían asignado. Cuando la juez le preguntó si quería volver a su domicilio ella, en lugar de comprender que en este caso se obligaría a su marido a marcharse, entendió que se le estaba preguntando si quería volver a vivir con su marido, a lo que contestó con rotundidad que no. Como consecuencia de esta respuesta, la decisión judicial frustró totalmente las expectativas de Malika, que creyó que iban a obligar al marido a salir del domicilio, donde permanecería ella con su familia al obtener una orden de protección. Sin embargo, la decisión del juzgado fue volver a enviar a Malika al centro de emergencia separada de su hermana dependiente y de la mayor parte de sus hijos e hijas, mientras su marido permanecía en el domicilio. Las profesionales que la acompañaron en este proceso recuerdan el impacto que supuso para ella esta separación.

<sup>82</sup> Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, el 3 de agosto de 2007.

<sup>83</sup> Ver nota al pie 109

Asegurar la correcta comunicación entre el juzgado y la víctima es esencial para que los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género sean protegidos. La importancia de garantizar una correcta especialización del servicio de intérpretes para asistir a estas mujeres ha motivado que el Informe Anual del Observatorio Estatal contra la violencia de género incluya entre sus recomendaciones la de “*Formación en violencia de género de intérpretes y personas expertas en mediación intercultural*”<sup>84</sup>, una recomendación compartida por Amnistía Internacional.

Amnistía Internacional concluye que la calidad de la interpretación, tanto en el aspecto lingüístico como en lo relativo a la empatía con la víctima, es una garantía fundamental del acceso a la justicia para una parte de mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género. De la misma forma que es preciso especializar a profesionales del ámbito sanitario, asistencial, policial y judicial en lo relativo a la violencia de género, es fundamental proceder a la especialización de quienes, dentro del servicio general de intérpretes del ámbito judicial, se ocupen de asistir a las mujeres víctimas de este tipo de abusos.

### **3.2.2 Obstáculos sobre mujeres inmigrantes en situación irregular: la Instrucción 14/2005 y el temor a ser expulsadas**

*“Es importante que lancemos ese mensaje, que es necesario denunciar, que solo pueden ser adecuadamente tratados los hechos si son denunciados y que eso no va a afectar a la situación de estas mujeres en España, porque un Estado de derecho no puede permitirse tratar de forma diferente a personas que sufren el mismo problema simplemente porque su situación administrativa sea distinta”.*

Comparecencia del Secretario de Estado de Seguridad en el Congreso de los Diputados celebrada el 14 de marzo de 2006, para defender la idoneidad de la Instrucción 14/2005 que crea un procedimiento diferenciado para atender a las víctimas de violencia de género en situación irregular, que introduce la sanción por su situación administrativa.

La legislación en materia de control migratorio, como la Ley de Extranjería, no puede estar por encima de las normas internacionales de derechos humanos ratificadas por el Estado español. Las normas en materia de extranjería no pueden constituir un obstáculo para la aplicación efectiva de las normas de protección de los derechos humanos de las mujeres.

El Ministro de Justicia, en el informe ya citado sobre acceso a la justicia por parte de colectivos vulnerables, entre otros, la población inmigrante, afirma que el acceso a la justicia implica “*el acceso orientado a formas de protección sin que se implique el riesgo simultáneo de expulsión*”<sup>85</sup> y entre los principios generales que guían en España las medidas de acceso a la justicia, apunta el siguiente: “*Los tribunales españoles no toman en consideración la situación de los extranjeros que solicitan protección de su persona o de sus derechos. La ausencia de situación regular no puede limitar esta protección*”<sup>86</sup>

Amnistía Internacional considera muy positivo que el Ministro de Justicia recuerde un principio básico que la organización ha venido reclamando durante dos años ante la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior *sobre actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular* (en adelante, Instrucción 14/2005).

La Instrucción 14/2005, dictada en el desarrollo de la *Ley Integral*, regula la aplicación de un procedimiento de control y sanción por infracciones previstas en la Ley de Extranjería a las víctimas de violencia de género que acuden a una dependencia policial a denunciar las agresiones sufridas. La Instrucción ordena a los agentes que, además de seguir el protocolo común de trato a víctimas de violencia de género, ante la llegada de una víctima extranjera averigüen si su situación es irregular y, en ese caso, sigan un procedimiento que puede derivar en un expediente sancionador, e incluso en una expulsión.

---

<sup>84</sup> Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, junio 2007, p.211

<sup>85</sup> Op. Cit. p. 32

<sup>86</sup> Op. Cit. p.32

Amnistía Internacional considera que esta disposición representa un obstáculo de gran envergadura, que es colocado precisamente en la puerta principal de acceso a la justicia, que son las dependencias policiales. La organización, tras la aprobación de la *Ley Integral*, mostró en un informe de noviembre de 2005,<sup>87</sup> honda preocupación por el efecto de la citada Instrucción 14/2005 en el acceso de estas mujeres a la denuncia.

En estos más de dos años de vigencia de la Instrucción 14/2005, cuya aplicación se analiza en un apartado posterior de este informe, Amnistía Internacional ha podido escuchar con frecuencia como argumento en defensa de la misma que los agentes de la policía no pueden dejar de cumplir la Ley de Extranjería y, por ello, están obligados a averiguar la situación administrativa de las personas que acuden a sus dependencias y en caso de irregularidad están obligados a sancionarlas. En este sentido se expresó el Secretario de Estado de Seguridad en una comparecencia en el Congreso de los Diputados, al afirmar que: *Lo que pretendía el Ministerio del Interior era garantizar que en estas situaciones de especial vulnerabilidad la aplicación del texto legal —la Ley de extranjería— no hiciera más intensa esa vulnerabilidad. Queríamos solucionar ese concurso de normas de la forma más beneficiosa para las víctimas de la violencia de género (...) por un lado, se garantiza la aplicación inmediata y preferente de la Ley integral y, por otro, se respeta la aplicación de la Ley de extranjería, como no puede ser de otra manera —las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están obligados a cumplir, y es lo que quieren, las leyes emanadas desde el Parlamento.*<sup>88</sup>

Reducir el debate a un duelo entre dos normas -la Ley Integral y la Ley de Extranjería- es, en opinión de Amnistía Internacional, desconocer como cuestión sustancial las consecuencias en materia de derechos humanos. La primera y más importante obligación de las instancias del Estado, y especialmente de las fuerzas y cuerpos de seguridad, es la de proteger de la manera más efectiva posible y con todos los medios a su alcance, los derechos humanos, en este caso de las mujeres víctimas de violencia de género.

A continuación se presenta de modo resumido el contenido de la Instrucción 14/2005, ante el que la organización muestra honda preocupación. Como se analiza más adelante, si esta norma fuera aplicada en su literalidad, buena parte de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género en situación irregular que acuden a una dependencia policial a denunciar los abusos estarían incursas en procedimientos sancionadores, incluida la orden de expulsión.

#### **Contenido de la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad**

Los pasos que deben guiar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad son los siguientes:

En primer lugar se debe informar a la mujer de todos los derechos que como víctima de violencia de género le asisten.

Una vez realizado esto se ordena que "el titular de la Dependencia o aquel en quien hubiera delegado procederá a dictar acuerdo por el que se disponga la práctica de Actuaciones Previas a la incoación del expediente sancionador"<sup>89</sup>. Las actuaciones previstas concluyen con la resolución del juzgado sobre concesión o denegación de la Orden de Protección, en el caso de que la mujer la hubiera solicitado esta medida de protección. A partir de ahí, el procedimiento sancionador continúa por el siguiente cauce:

- Si la resolución judicial acuerda no adoptar medida de protección alguna, se procederá a un Acuerdo de Iniciación con el contenido previsto en el artículo 131 de la ley de Extranjería siguiéndose el expediente por el procedimiento preferente. Este artículo señala que "cuando de las investigaciones se deduzca la oportunidad de decidir la expulsión, se dará traslado del acuerdo de iniciación motivado por escrito al interesado para que alegue lo que considere adecuado, en el plazo de 48 horas."

- Si la resolución judicial acuerda adoptar alguna medida de protección, el acuerdo de iniciación del expediente sancionador quedaría en suspenso durante el plazo de un mes, a la espera de si la mujer presenta solicitud de autorización de residencia temporal en virtud de su situación de víctima de violencia de género.

<sup>87</sup> Ver Informe Inmigrantes indocumentadas, ¿hasta cuándo sin protección frente a la violencia de género? Amnistía Internacional - Sección Española, Noviembre 2005.

<sup>88</sup> Comparecencia de Antonio Camacho, Secretario de Estado de Seguridad en la Comisión Mixta Congreso-Senado de derechos de la Mujer, el 14 de marzo de 2006 preguntado por los efectos de la Instrucción 14/2005. (Número de expediente 181/001798 y número de expediente Senado 683/000089).

<sup>89</sup> En especial, estas actuaciones se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros (Art. 114 del Reglamento de Extranjería).

Si finalmente se le concede el autorización de residencia temporal, tras la presentación de la sentencia firme, “se reabrirá el procedimiento (...) y el instructor formulará propuesta de resolución sustituyendo la de expulsión por la de multa.”

La aplicación literal de la Instrucción 14/2005 tendría como consecuencia, en el mejor de los casos, la imposición de una sanción administrativa a la mujer, si se logra acreditar la violencia sufrida y tras ello obtiene una autorización de residencia temporal por razones humanitarias.

Si la víctima de violencia de género no logra obtener la orden de protección, y si no obtiene una sentencia que acredite haber sufrido dicha violencia, entonces la Instrucción prevé como regla general la de adopción de una propuesta de resolución de expulsión, “salvo que el instructor aprecie otras circunstancias que aconsejen la propuesta de multa”.

En cualquier caso, la sola denegación de la orden de protección a la víctima por parte del Juzgado, ya sería motivo suficiente para dar inicio al expediente de expulsión.

La organización considera que utilizar la llegada de una víctima de violencia de género a una dependencia policial a denunciar y a pedir ayuda por una agresión que afecta a sus derechos humanos, para comprobar su situación administrativa e iniciar un procedimiento sancionador en su contra, puede vulnerar la obligación del Estado de garantizar la protección efectiva de los derechos humanos de estas mujeres.

#### Dos años sin la evaluación de la Instrucción 14/2005 requerida por el Parlamento

A raíz de la aprobación de la Instrucción 14/2005, la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre Derechos de la Mujer el 7 de febrero de 2006 debatió y acordó apoyar una Proposición no de Ley que manifestaba preocupación porque con esta norma se “perjudica a estas mujeres en cuanto que, las disuade de presentar denuncia, ya que la misma puede ser el inicio de un expediente de expulsión. Efectivamente según la mencionada instrucción, esto será lo que ocurra si la denunciante no cuenta, por parte de la Autoridad Judicial con “medidas de protección alguna”<sup>90</sup>.

Fruto de la citada iniciativa parlamentaria, la Comisión Mixta acordó instar al Gobierno “a realizar un especial seguimiento de la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad, con el objetivo de garantizar que aquellas mujeres que están en situación de irregularidad en el Estado español denuncien las situaciones de violencia de género sin temor a ser expulsadas. Igualmente, el Gobierno realizará un informe de la citada instrucción que dará a conocer a esta Comisión mixta”<sup>91</sup>.

Cerca de dos años después del requerimiento parlamentario el Gobierno español no ha remitido ningún informe sobre la evaluación de los efectos de la citada norma, a la Comisión Mixta Congreso-Senado de derechos de la Mujer. La única mención que ha realizado el Gobierno sobre la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, desde que se acordó la citada Proposición no de Ley, ha sido en el sentido de apoyar su existencia porque “concilia las obligaciones que a los funcionarios policiales impone la legislación de extranjería, con el amparo y protección que a las mujeres víctimas de violencia de género ofrece la Ley Integral, priorizando en todo caso la protección que requieren estas mujeres”<sup>92</sup>. Nada se menciona en este informe respecto a la evaluación de la aplicación de este instrumento que pidió al Gobierno la Comisión Mixta del Congreso – Senado sobre Derechos de la Mujer en febrero de 2006.

En el marco de la citada iniciativa parlamentaria y como consecuencia del debate de la proposición no de ley una Diputada por Convergencia i Unió realizó una pregunta oral al Secretario de Estado de Seguridad en el sentido de conocer concretamente “¿Cuántas actuaciones previstas en la Instrucción 14/2005 de la Secretaria de Estado de Seguridad, se han realizado para controlar la situación administrativa de las

<sup>90</sup> PNdL Relativa a mujeres inmigrantes víctimas de violencia doméstica presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (número de expediente Congreso 161/001361 y número de expediente Senado 663/000056.)

<sup>91</sup> Diario de Sesiones de la Comisión Mixta de derechos de la Mujer, de 7 de febrero de 2006.

<sup>92</sup> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Avance del Balance de Resultados de la aplicación la Ley orgánica 1/2004 de Protección Integral contra la Violencia de Género, 15 de diciembre de 2006, p.23.

*extranjerías víctimas de violencia y cuántas de ellas han derivado en sanción administrativa o expediente de expulsión?”<sup>93</sup>.*

En respuesta a esta pregunta oral, el Secretario de Estado de Seguridad manifestó: “*Por lo que se refiere a los efectos que haya podido producir la instrucción, los análisis que hemos hecho nos llevan a la conclusión de que han sido positivos y puedo decirle con una cierta rotundidad que no se ha incoado expediente alguno de expulsión a mujeres en situación irregular que hayan denunciado haber sido víctimas de violencia de género. Por lo tanto ninguna ha sido expulsada en aplicación de la Ley de extranjería*”<sup>94</sup>.

Con ocasión de la elaboración de este informe Amnistía Internacional solicitó a la Secretaría de Estado información actualizada sobre el número de expedientes sancionadores de extranjería abiertos a mujeres víctimas de violencia de género, por haber transcurrido más de un año y medio desde esta comparecencia<sup>95</sup>. Al cierre de este informe, y a pesar de reiterar la petición, no se ha recibido respuesta de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Hasta ahora, Amnistía Internacional no ha encontrado casos de mujeres con una orden de expulsión en tramitación a raíz de su denuncia de violencia de género lo que, en opinión de la organización se debe tanto a la falta de aplicación de la misma como a, probablemente, que algunas víctimas en situación irregular no acuden a las instancias policiales o desisten al inicio del proceso por temor a la expulsión.

Si la Instrucción 14/2005 se aplicara habitual y literalmente por parte de las dependencias policiales, existiría un importante número de órdenes de expulsión respecto de aquellas que no lograron obtener la orden de protección y de las que no lograron que una sentencia firme acreditase las agresiones sufridas.

#### Aplicación de la Instrucción 14/2005: confusión y desinformación

“*Esa Instrucción ya se ha anulado*”<sup>96</sup>, fue la respuesta del Subdelegado del Gobierno de Valladolid, Cecilio Vadillo, ante la pregunta de una representante de Amnistía Internacional, sobre la aplicación de la Instrucción 14/2005 en esta localidad, con ocasión de presentación de la Unidad de Violencia de Género de la Subdelegación del Gobierno de Valladolid, en rueda de prensa, el 16 de junio de 2007. Esta afirmación creó confusión entre el gran número de organizaciones sociales que acudieron a la citada presentación y pocos meses después de la misma, Amnistía Internacional entrevistó a la asesora jurídica de una importante organización de defensa de derechos de las personas inmigrantes y al ser preguntada acerca del impacto de la aplicación de la Instrucción 14/2005 respondió que esa “*esa Instrucción ya se ha retirado, porque era una aberración*”<sup>97</sup>, apoyando la veracidad de su información en las palabras del citado Subdelegado del Gobierno.

La organización ha realizado entrevistas a profesionales que asesoran directamente a mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género y que muestran una gran desinformación acerca de la vigencia y el contenido de la Instrucción 14/2005.

Para conocer el grado de aplicación de la Instrucción 14/2005, Amnistía Internacional ha entrevistado a responsables de dependencias policiales y abogadas/os especialistas en violencia de género y extranjería de distintas comunidades autónomas. En general, estos servicios han informado a la organización que resulta habitual que a las mujeres inmigrantes en situación irregular no se les aplique el procedimiento previsto en la Instrucción 14/2005 y que se actúe con ellas de la misma manera que con otro tipo de víctimas.

---

<sup>93</sup> Pregunta para respuesta oral 181/001797 (cd) 683/000088 (s), de 9 de febrero de 2006.

<sup>94</sup> Comparecencia del Secretario de Estado ante la Comisión Mixta Congreso-Senado el 14 de marzo de 2006.

<sup>95</sup> Carta de Amnistía Internacional al Secretario de Estado de Seguridad, en fecha 16 de julio de 2007.

<sup>96</sup> Respuesta recibida por la representante de Amnistía Internacional ante una pregunta formulada en la Rueda de prensa de 14 de junio de 2007.

<sup>97</sup> Comunicación con la responsable del servicio de asesoría jurídica a inmigrantes realizada por Amnistía Internacional el día 12 de julio de 2007.

Cerca de una decena de agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad, responsables de dependencias policiales de diferentes provincias, manifestaron a Amnistía Internacional que no llevaban a cabo el procedimiento sancionador previsto en la Instrucción 14/2005.

Los motivos expresados por estos/as profesionales para la no aplicación de estas directrices quedan bien resumidos en el testimonio de una agente entrevistada por Amnistía Internacional: *“Si yo le digo que de lo actuado puede que se derive un procedimiento sancionador por su situación irregular me estoy poniendo en contra a la víctima. Yo no le puedo echar ese jarro de agua fría. Pero no sólo por motivos de humanidad, sino porque en estos delitos es muy a menudo el único testigo que tenemos, y tenemos que garantizar que colabora”*<sup>98</sup>.

La organización ha encontrado también dependencias policiales que sí realizan las actuaciones previas al expediente sancionador de extranjería previstas en la Instrucción, pero que luego matizan que posiblemente en el caso de estas mujeres no se tomen medidas sancionadoras. Una agente de mando de los Mossos d'Esquadra en Girona manifestó a Amnistía Internacional que este cuerpo tiene una orden expresa de cumplir con la Instrucción y, en general, a ella le consta que se está haciendo. El procedimiento que siguen es el siguiente: comprueban si la mujer es irregular y consignan ese dato en el atestado; si la víctima es irregular, mandan una comunicación al Cuerpo Nacional de Policía con sus datos y con una copia de la solicitud de la orden de protección, y una vez se pronuncia el juez sobre la orden de protección, envían a la Policía Nacional el auto del juez concediendo o denegando la orden de protección. La agente entrevistada admitía desconocer cómo seguía el procedimiento por parte de la Policía Nacional en caso de envío de la denegación del juzgado de una orden de protección, pero afirmaba no conocer ningún caso de mujer a la que estuvieran haciendo seguimiento que hubiera sido sancionada en aplicación de lo previsto por la Instrucción.

En el mismo sentido informó una responsable de la Cruz Roja de una localidad de Castilla-León, que manifestó a Amnistía Internacional: *“Aquí sí se abre el expediente de expulsión, pero luego, cuando se trata de mujeres víctimas de la violencia de género, ese expediente se deja caducar.”*<sup>99</sup>

A partir de la información aportada por abogadas o profesionales que realizan acompañamiento a las víctimas la organización ha podido confirmar que la aplicación de la Instrucción 14/2005 varía de una dependencia a otra, si bien lo más habitual podría ser su no aplicación. Una abogada especializada en extranjería y violencia de género e integrante de la Asociación de Dones Juristes de Barcelona, confirmó a Amnistía Internacional la diferencia de criterio entre unas y otras dependencias policiales, y señaló que *“las comisarías que cumplen la Instrucción la cumplen a raja tabla, yo he visto mujeres desistir del proceso por miedo a ser expulsadas.”*<sup>100</sup>

Ninguna de las víctimas entrevistadas por Amnistía Internacional para la elaboración de este informe conocía la aplicación de la Instrucción y ninguna de ellas relató que en su contacto con la policía se hubiese tomado en consideración su situación de irregularidad. Tampoco se ha encontrado ninguna mujer incurso en un procedimiento sancionador o de expulsión tras su denuncia de violencia de género, pese a haber entrevistado a mujeres que en estricta aplicación de la Instrucción deberían haber sido objeto de algún tipo de sanción, incluida la expulsión.

Abogadas especializadas en violencia de género que trabajan asesorando a mujeres inmigrantes relataron a Amnistía Internacional las estrategias que llevan a cabo para evitar que sus defendidas topen con una dependencia policial que aplique la Instrucción 14/2005. Entre ellas, denunciar en el juzgado de guardia, o ante la policía municipal, o hablar previamente con la dependencia policial para asegurarse de que el procedimiento de la Instrucción 14/2005 no se va a seguir.

---

<sup>98</sup> Agente de Policía entrevistado por Amnistía Internacional en agosto de 2007.

<sup>99</sup> Comunicación con la responsable del servicio de asesoría jurídica a inmigrantes de la Asociación Cruz Roja Española realizada por Amnistía Internacional el 26 de septiembre de 2007.

<sup>100</sup> Entrevista de Amnistía Internacional a una representante de la Associació de Dones Juristes de Barcelona, el 31 de julio de 2007.

A la organización le preocupa que las mujeres no asesoradas, o las que acuden solas a la dependencias policiales, puedan estar más expuestas a la aplicación de la Instrucción 14/2005 y a verse incurso en un procedimiento sancionador.

#### **Las policías autonómicas ante la Instrucción: País vasco y Cataluña**

En el **País Vasco** la asistencia policial a las víctimas de la violencia de género es competencia de la Policía Local y de la Policía autonómica (Ertzaintza). Amnistía Internacional, a partir de entrevistas a profesionales que acompañan a las víctimas de violencia de género y de la información recibida de investigadoras especializadas en el ámbito de la inmigración, ha podido saber que **la Ertzaintza en la práctica no aplica la Instrucción 14/2005**. En respuesta a la carta enviada por Amnistía Internacional solicitando información, el Director de la Ertzaintza<sup>101</sup> manifestó:

“La Instrucción 14/2005 del Secretario de Estado de Seguridad afecta a la Policía Nacional exclusivamente, ya que por dependencia orgánica y por el ámbito competencial la Ley de Extranjería es una materia exclusiva del Departamento de Extranjería de la Policía Nacional. Esto conlleva que la Ertzaintza no esté habilitada para realizar este tipo de expedientes administrativos. En lo referente a qué criterios operativos son de aplicación en la Ertzaintza (...) la Instrucción Nº 33 del Viceconsejero de Seguridad del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, sobre criterios de actuación en relación a Ciudadanos Extranjeros, en su Capítulo IV.3 (Conocimiento de la consecuencia de infracciones administrativas de Extranjería por otras razones) viene recogido que: *“En el caso de que los miembros de la Ertzaintza apreciaran indicios de la persona extranjera con la que se relacionaran por razón del servicio hubiera podido cometer alguna de las infracciones administrativas previstas en materia de extranjería en la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, se pondrá tal circunstancia en conocimiento del Departamento de Extranjería del Cuerpo Nacional de Policía a los efectos oportunos...”* Ahora bien, esta obligación viene matizada en lo que se refiere a las víctimas de delitos, por el Anexo I de la misma instrucción, bajo el epígrafe “CRITERIOS DE ACTUACIÓN EN RELACION A CIUDADANOS EXTRANJEROS”, indicándose que “En los supuestos en que se tenga en conocimiento de hechos que puedan constituir una infracción penal y con objeto de prestar una atención inmediata y garantizar la protección de las víctimas de cualquier tipo de delito y el esclarecimiento y puesta a disposición judicial del posible autor/es, la Ertzaintza, en su actuación, primará: la neutralización del riesgo, la atención inmediata a la víctima y la investigación del delito. Y continúa diciendo...” En consecuencia, prevalecerá la condición de víctima sobre la situación administrativa de ésta, no siendo de aplicación automática el apartado IV.3 de la Instrucción nº33, “Conocimiento de la concurrencia de infracciones administrativas de extranjería por otras razones”, derivando la decisión en cada caso a la consideración de la Jefatura de la Unidad correspondiente”. La Instrucción nº51, establece el marco de referencia del sistema de gestión de la calidad de la Dirección de la Ertzaintza dentro del cual se encuentran normalizados diferentes procesos, entre ellos se regula el de “Violencia doméstica”, donde se desarrollan los procedimientos, instrucciones operativas y pautas de control que rigen la actuación de la Ertzaintza en relación a todas las víctimas de violencia doméstica y de género, independientemente de su condición, nacionalidad o situación administrativa”

Por su parte, el Director del Gabinete de la Viceconsejería de Seguridad del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, igualmente en respuesta a la petición de información de Amnistía Internacional confirmó<sup>102</sup> esta información.

En **Cataluña** existe una norma interna derivada de la Instrucción 14/2005, que obliga a los Mossos d'Esquadra a realizar un procedimiento de control de las víctimas inmigrantes en situación irregular cuando acuden a una dependencia policial a interponer una denuncia. El 11 de agosto de 2005, pocos días después de la difusión de la Instrucción 14/2005, la Secretaría de Seguridad Pública de la Consejería de Interior, emitió una comunicación interna dirigida a todas las dependencias de Mossos d'Esquadra en la que se resumía el contenido de la Instrucción y se instaba a su cumplimiento. Como ya se ha destacado en el apartado anterior, **la organización ha podido conocer que a pesar de esta norma interna también en Cataluña existen dependencias de la policía autonómica que no aplican el procedimiento de control establecido en la Instrucción 14/2005**.

Actualmente, Amnistía Internacional ha podido saber que la Consejería de Interior del Gobierno de Cataluña está elaborando un nuevo modelo de respuesta policial ante la violencia de género, que pretende incorporar, entre otros, el principio de no discriminación previsto en la Ley Integral. Según han informado a la organización las personas responsables de realizar este cambio de modelo dentro de la Consejería, una consecuencia fundamental de su implantación debería ser la eliminación de toda discriminación en el acceso de las mujeres víctimas de violencia de género en situación irregular en las comisarías. Amnistía Internacional considera que la Consejería de Interior debería dar un paso más para asegurarse que todas las dependencias policiales autonómicas responden a un mismo criterio, y sustituir la comunicación interna de 2005, por una nueva en la que no se contemple ningún procedimiento de control y sanción a las mujeres inmigrantes en situación irregular que acuden a denunciar la violencia de género.

<sup>101</sup> Carta dirigida a Amnistía Internacional con fecha 24 de octubre de 2007.

<sup>102</sup> Carta dirigida a Amnistía Internacional con fecha 29 de octubre de 2007.

El miedo a denunciar cuando la expulsión se pone en juego

Amnistía Internacional ya alertó en sucesivos informes sobre el miedo de las mujeres inmigrantes a las consecuencias de la denuncia de violencia de género para su situación de extranjería, como obstáculo para la denuncia y la obtención de justicia de estas mujeres por los abusos sufridos. Profesionales con trabajo directo con inmigrantes indocumentadas, han observado situaciones en que los propios agresores se encargan de infundir temor a sus víctimas en base a la amenaza de procedimientos de expulsión que la denuncia podría acarrearles: *“los maridos les meten mucho miedo con eso. Les dicen que si denuncian van a ser sancionadas por su situación de irregularidad, van a ser expulsadas. Eso les dicen...”*<sup>103</sup>

La Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, una de las Comunidades Autónomas con mayor número de población inmigrante en situación irregular, se pronuncia en el mismo sentido y en un informe al respecto realiza las siguientes manifestaciones: *“Mención aparte merecen las mujeres inmigrantes víctimas de la Violencia de Género que residen de modo irregular en la Provincia, pues al temor a su agresor –a veces incrementado por sus creencias religiosas, sus tradiciones o cultura, o su propia formación– se une el temor a las consecuencias que pueda acarrear consigo dejar en evidencia ante la Justicia su situación irregular en territorio español. Cabe afirmar por tanto que en un territorio como el de la provincia de Las Palmas, de llegada masiva de inmigrantes ilegales, son ciertamente pocas las denuncias que llegan a los órganos judiciales y muchas las posteriores comparecencias de la mujer para la “retirada” de su denuncia”*<sup>104</sup>.

**Salua**<sup>105</sup>, una mujer marroquí víctima de brutales palizas y un tremendo terror a su pareja durante cuatro años de convivencia, relató a Amnistía Internacional lo que pensó la noche en que fue rescatada por la policía tras un intento de homicidio por parte de su compañero cuando los agentes le preguntaron por qué había aguantado tanto tiempo y tantas agresiones sin denunciar: **“Los policías me preguntaron que por qué había aguantado tanto, que por qué no lo había denunciado, y yo les dije que tenía miedo, y además..., no les dije, pero tenía miedo por ser ilegal, y miedo de que nadie me iba a creer, porque él siempre me decía ¿dónde vas a ir tu?, me decía ¿quién va a creer a una extranjera ilegal?”**

A Salua no se le inició ningún tipo de actuación relacionada con la Instrucción. Ella recuerda que la policía que le acompañó le insistió en que *“no querían conocer la situación de extranjería, que era una víctima y que me iban a atender, sin más”*<sup>106</sup>. Si los agentes que la asistieron hubieran seguido la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad, a pesar de haber logrado acreditar la violencia sufrida con una sentencia condenatoria de su agresor y estar en trámites de obtención de la autorización temporal de residencia por su condición de víctima de violencia de género, Salúa habría sido objeto de un procedimiento sancionador en aplicación de la Ley de Extranjería y tendría que abonar una sanción económica, por haber residido en situación irregular en España.

Para **Ángela**<sup>107</sup>, sin embargo, las consecuencias de la aplicación de la Instrucción 14/2005 hubieran sido bastante más graves:

**Ángela**, víctima de violencia de género de nacionalidad uruguaya, que reside en Barcelona en situación irregular desde 2005, denunció a su compañero por amenazas de muerte y agresiones, y ya en la comisaría solicitó una orden de protección, argumentando que sentía terror a que las amenazas se hicieran realidad. Conoció a su abogado del turno de oficio cuando éste entró en la sala del Juzgado donde se ya se estaba celebrando la comparecencia sobre la orden de protección: *“El chico pidió que se hiciera un receso, para que pudiéramos hablar aunque fueran cinco minutos”,* explicó en la entrevista. A Ángela le denegaron la orden de protección por no haber aportado pruebas suficientes de la situación de riesgo: *“Yo no sabía que se tenía que aportar toda la documentación que después en el juicio aporté, los informes de la Trabajadora Social y todo ese papeleo.”*

Cuando el abogado de oficio del Turno de Violencia de género se percató de la situación de irregularidad de Ángela le advirtió del peligro que corría de ser sancionada y le dijo que se buscara un abogado de extranjería. Ángela recuerda

<sup>103</sup> *Inmigrantes indocumentadas, ¿hasta cuándo sin protección frente a la violencia de género?* Amnistía Internacional - Sección Española, Noviembre 2005, p.10

<sup>104</sup> Memoria de la Fiscalía General del Estado 2007, p. 384

<sup>105</sup> Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Madrid, el 3 de agosto de 2007.

<sup>106</sup> Entrevista a Fátima (nombre ficticio), en Madrid el 3 de agosto de 2007.

<sup>107</sup> Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía Internacional en Barcelona el 30 de julio de 2007 a ella y a la abogada del Punt de Informació a les Dones (PIAD) donde acudió para asesorarse por temor a verse incurso en un expediente de expulsión.

aqueños días como de enorme tensión: “Yo creía que me iban a deportar”. Llegó a ver a la abogada del centro municipal que le recomendaron para el asesoramiento sobre esta cuestión, dispuesta a retirar la denuncia, porque ella nunca imaginó que esto podría pasar. La abogada relató a Amnistía Internacional el primer encuentro con Ángela: “venía destrozada, llorando, y totalmente dispuesta a dejar el procedimiento. Yo le estuve tranquilizando y le convencí de que siguiera adelante, porque aquí la Instrucción en general no se aplica”<sup>108</sup>.

Cuando Ángela fue entrevistada por Amnistía Internacional sentía miedo, y contaba literalmente los días para que el juez dictara la sentencia en la que ella suponía que le impondrían una medida de alejamiento a su agresor. El día 29 de agosto de 2007 el Juzgado le notificó la sentencia absolutoria por falta de pruebas, en la que se destacaba que su declaración fue poco convincente. La asesora del centro municipal relató a Amnistía Internacional la última conversación mantenida con Ángela: “Ella se sintió fatal en el juicio, me dijo que la trataron como si estuviera mintiendo y que además no preparó la declaración con su abogado previamente al juicio. Cuando recibió la sentencia llamó al abogado ese mismo día porque la quería recurrir pero el profesional le dijo que estuviera tranquila, que estaban de vacaciones y que ya lo haría”<sup>109</sup>. A fecha de cierre de este informe, Amnistía Internacional ha podido saber que Ángela no tiene conocimiento de si se ha interpuesto el recurso o no y el abogado no se pone al teléfono.

Si el agente de los Mossos d’Esquadra que la asistió en la comisaría hubiera seguido literalmente lo dispuesto en la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad, Ángela se encontraría incurso en un procedimiento de expulsión por aplicación del artículo 113 de la Ley de Extranjería.

La falta de diligencia del abogado a la hora de argumentar el riesgo objetivo que sufría y posteriormente la negligencia en la preparación del juicio oral, podría ser el motivo por el cual en aplicación de la Instrucción 14/2005 se hallara incurso en un expediente de expulsión. La orden de expulsión implica para una mujer extranjera no poder regularizar su situación en un plazo de diez años.

Amnistía Internacional ha documentado otros casos de mujeres en situación irregular que han visto denegada la orden de protección. Tal es el caso de Janet<sup>110</sup>, una mujer colombiana que había sufrido agresiones y graves amenazas por parte de su pareja, y a quien el juzgado denegó la orden de protección por residir su marido en Estados Unidos y no haber manifestado la intención de venir a España.

En estricta aplicación de la Instrucción 14/2005 estas mujeres estarían incursas en un expediente de expulsión, que sólo se transformaría en sanción económica si logaran obtener una sentencia firme, que acreditara la violencia de género sufrida, y una autorización de residencia temporal tras cumplir los requisitos previstos normativamente.

#### *Dificultades para obtener la autorización de residencia temporal con el que evitar la expulsión*

Como pauta general, la Instrucción 14/2005 indica a los agentes que instruyen los expedientes sancionadores a las víctimas de violencia de género en situación irregular que deben dar los pasos necesarios para iniciar la tramitación de un expediente sancionador. Sin embargo, existe la posibilidad de reabrir el expediente y transformar la propuesta de expulsión en una sanción económica, a través de la obtención de la autorización de residencia por circunstancias excepcionales previsto para las víctimas de violencia de género con sentencia firme que acredite los abusos sufridos.

La exigencia de la firmeza de la sentencia para obtener esa autorización ha sido calificada por abogadas entrevistadas por Amnistía Internacional como una de las trabas más importantes para la obtención de esta autorización. Una abogada especialista en extranjería y violencia de género manifestó a Amnistía Internacional que “con estos requisitos, sobre todo el de la firmeza de la sentencia, esta autorización es complicada de conseguir o se tarda mucho. Sirve únicamente para mujeres en situación irregular que

<sup>108</sup> Esta profesional explicó a Amnistía Internacional que en Barcelona, en general, los Mossos d’Esquadra no solían aplicar la Instrucción, pero que por si acaso ella siempre acompañaba a las mujeres a la comisaría donde una agente le había asegurado que no lo hacía.

<sup>109</sup> Comunicación de la citada asesora municipal con Amnistía Internacional el 3 de octubre de 2007.

<sup>110</sup> Ver nota al pie 63

*han llegado a España hace poco, pero para las que llevan ya más tiempo, yo prefiero utilizar la vía del arraigo social*<sup>111</sup>.

Además, Amnistía Internacional ha podido documentar casos en los que la resolución de la autorización de residencia se demoró más de un año, en la mayor parte de los casos a causa de la espera del “auto de firmeza” de la sentencia. Resulta preocupante la situación de desprotección en la que quedan las víctimas cuyas sentencias se hallan recurridas por los agresores, durante el tiempo que se tarda en tramitar el recurso de la sentencia de violencia de género.

La organización ha detectado también un obstáculo que impide el acceso efectivo de las mujeres nigerianas a este tipo de autorización de residencia, incluso con sentencia firme a su favor. La traba radica en la imposibilidad de obtener otro de los requisitos que exige la normativa para obtener la autorización de residencia: el certificado de ausencia de antecedentes penales legalizado por las autoridades de su país de origen.

En la mayor parte de países esta legalización se hace a través de las oficinas consulares, sin necesidad de que las mujeres en situación irregular tengan que salir de España. Sin embargo, en abril de 2006 el Consulado de España en Lagos (Nigeria) emitió una nota informativa donde advertía que la policía nigeriana exige la comparecencia personal de quien requiere el certificado de antecedentes penales, puesto que debe estampar las huellas. En consecuencia el Consulado anunciaba que no iba a legalizar ningún certificado sin la comparecencia personal del titular. Abogados y abogadas de extranjería consultadas por Amnistía Internacional han informado de que se están denegando autorizaciones de residencia de este tipo por no poder cumplir este requisito. La consecuencia en el ámbito de la protección a las víctimas de violencia de género es que las mujeres nigerianas no podrían acceder a la autorización de residencia prevista para este tipo de víctimas al no poder presentar un certificado de antecedentes penales.

Amnistía Internacional recuerda que el acceso efectivo a los mecanismos de protección de los derechos humanos debe ser garantizado a todas las mujeres sin discriminación, y que una de las obligaciones que comporta esta garantía es la de eliminar todos los obstáculos que estén haciendo inaccesibles dicho mecanismos en la práctica.

Para concluir este análisis sobre el contenido, la aplicación y los efectos de la Instrucción 14/2005 desde un enfoque de derechos humanos, es importante destacar que el miedo de las mujeres en situación irregular a que su situación administrativa sea desvelada es un obstáculo de gran envergadura que no se elimina sólo con la constatación de que la aplicación de la Instrucción es escasa. Precisamente porque esta norma interna es de obligado cumplimiento por parte de todas las dependencias policiales, la sola amenaza de su cumplimiento literal por parte de los agentes es una espada de Damocles para estas mujeres en forma de miedo a ser sancionadas.

Amnistía Internacional reitera su petición para que la Instrucción 14/2005 sea retirada y sustituida por indicaciones claras a favor de la protección de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia de género en situación administrativa irregular que llegan a las dependencias policiales para denunciar.

**El nuevo protocolo de actuación y coordinación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Abogados: un enfoque más adecuado**

En el mes de julio de 2007 la Secretaría de Estado de Seguridad aprobó y difundió un nuevo Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado<sup>112</sup>, que dispuso mejores mecanismos de coordinación entre estos/as profesionales y las abogadas y abogados de las víctimas de violencia de

---

<sup>111</sup> Entrevista de Amnistía Internacional a la abogada de un Centro de Atención Social a Inmigrantes (CASI) de la Comunidad de Madrid, el 19 de julio de 2007.

<sup>112</sup> Secretaría de Estado de Seguridad: Protocolo de actuación y coordinación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y abogados, ante la violencia de género regulada en la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de protección integral contra la violencia de género (julio 2007).

género. Amnistía Internacional ha acogido con satisfacción estas nuevas directrices, pues suponen un paso adelante en la consecución de una de las recomendaciones fundamentales de la organización desde la entrada en vigor de la *Ley Integral*: la asistencia jurídica a las víctimas desde la interposición de la denuncia.

Además de celebrar la puesta en marcha de mecanismos prácticos para lograr que este derecho sea una realidad, la organización observa con satisfacción que el modelo de actuación policial previsto por el nuevo protocolo ante la denuncia de una víctima en situación irregular resulta más acorde con el enfoque de derechos humanos. Este nuevo protocolo, que no menciona en ningún momento lo previsto en la Instrucción 14/2005, dispone que *“cuando se trate de una extranjera en situación irregular, se debe poner especial cuidado en informarle de que su situación administrativa no incide en su derechos a la asistencia integral que la ley le reconoce y que tiene derecho a regularizar su situación por razones humanitarias”*.<sup>113</sup>

El nuevo marco de actuación dispuesto debería servir para clarificar la actuación de las dependencias policiales ante las mujeres víctima de violencia de género en situación irregular. Ello sólo puede lograrse a través de la retirada de la Instrucción 14/2005, y su sustitución por otra norma interna que, tal y como sucede con el nuevo protocolo, se realice desde el enfoque de derechos humanos, y contenga las siguientes indicaciones:

- La obligación principal de los y las agentes policiales es la protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres, sin discriminación alguna en función de circunstancias como la situación administrativa de residencia.
- Las dependencias policiales para garantizar el acceso efectivo de las víctimas de violencia de género a los mecanismos de denuncia, deben eliminar cualquier obstáculo que dificulte este acceso, incluidos los procedimientos de control y sanción por infracciones administrativas derivadas de la legislación de extranjería.

---

<sup>113</sup> Idem, p.10 y 11.



## 4. Conclusiones

Las mujeres inmigrantes en España están sobre-expuestas al riesgo de sufrir violencia de género y a morir asesinadas a manos de su pareja o expareja. Así, la tasa de víctimas mortales por millón de mujeres es, para las extranjeras, mucho mayor que para las españolas: en esos ocho años, como promedio, la vulnerabilidad de las extranjeras es más de seis veces la de las españolas. En 2007, según datos de 25 de octubre, de las 61 mujeres asesinadas hasta esa fecha, 39 serían españolas y 22 extranjeras, lo que equivaldría a una tasa de mujeres víctimas por millón de mujeres de 1,89 para las españolas y de 11,41 para las extranjeras<sup>115</sup>.

Estas cifras no son ajenas a los obstáculos que las mujeres inmigrantes encuentran en el acceso efectivo a la protección de sus derechos humanos al reunir dos motivos de discriminación y vulnerabilidad: ser mujer e inmigrante.

Amnistía Internacional celebró la aprobación de la *Ley Integral* por ser la primera norma que reconocía la especial vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes ante la violencia de género y que establecía el compromiso de garantizar su acceso a todos los recursos previstos para las víctimas, en pie de igualdad con el resto de las mujeres. Además, desde 2003, diversas modificaciones en la normativa de extranjería, como el establecimiento de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales para las víctimas de violencia de género en situación irregular, han reconocido las especiales dificultades de este colectivo de mujeres.

Sin embargo, la organización mantiene importantes preocupaciones en relación a la desigual protección a los derechos humanos de las inmigrantes víctimas de violencia de género, especialmente en el caso de las mujeres inmigrantes reagrupadas por su agresor y las que se encuentran en situación irregular.

La escasa atención prestada a las necesidades específicas de estas mujeres en el desarrollo de la *Ley Integral* y las trabas creadas por algunas normas dictadas en su desarrollo son la causa principal de que sigan encontrando importantes obstáculos en la búsqueda de asistencia, protección y justicia ante la violencia de género.

En lo que se refiere al acceso de las mujeres inmigrantes a recursos especializados (tales como centros de acogida o asistencia integral) y medios (por ejemplo, ayudas económicas) para superar el ciclo de violencia de género, Amnistía Internacional expresa su preocupación por, entre otros, los siguientes aspectos:

- Las barreras lingüísticas, que afectan a las mujeres inmigrantes con independencia de su situación administrativa, no están siendo abordadas adecuadamente en los recursos especializados a disposición de las víctimas. A pesar de que el artículo 18 de la *Ley Integral* dispone la obligación de que todos los recursos de asistencia a las víctimas de violencia de género ofrezcan una información accesible a todas las mujeres, Amnistía Internacional ha podido saber que no se garantiza el uso de intérprete en todos los recursos de asistencia y asesoramiento a las víctimas. Además, sigue habiendo una carencia de formación entre las profesionales encargadas de la atención de estos recursos sobre materias relacionadas con los derechos de las mujeres inmigrantes y otros aspectos relacionados con la formación intercultural
- La práctica administrativa de acreditar la condición de víctima de violencia de género únicamente a través de la denuncia o de la orden de protección concedida como requisito para acceder a centros de acogida o servicios de tratamiento psicológico prolongado, es un obstáculo para aquellas mujeres que por miedo u otras circunstancias no interponen la denuncia. La consecuencia es que precisamente las mujeres con más necesidad de un apoyo especializado

---

114 Nombre ficticio. Entrevista realizada por Amnistía en un municipio de la Comunidad de Madrid el 9 de agosto de 2007.

115 Instituto de la Mujer del Gobierno español: [www.mtas.es/mujeres/cifras](http://www.mtas.es/mujeres/cifras)

están siendo derivadas a recursos que no lo son, tales como centros de acogida de inmigrantes de ambos sexos.

- Existen importantes barreras para que las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género accedan a una autonomía económica que les facilite la salida del ciclo de la violencia. Ni las autorizaciones de residencia independientes para mujeres reagrupadas ni las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales para víctimas de violencia de género en situación irregular llevan aparejada una autorización de trabajo, por lo que en la práctica son de escasa utilidad. Además, se exige a estas mujeres el mismo requisito para acceder a una autorización de trabajo que a cualquier persona inmigrante, es decir, que cuenten con una oferta de trabajo, lo que en muchas ocasiones, debido precisamente a sus circunstancias como víctima de violencia de género, puede ser prácticamente imposible.
- Las inmigrantes en situación irregular siguen sin poder acceder en la práctica a la ayudas económicas previstas en la Ley Integral, tal como ya indicó el Consejo Económico y Social en 2005, sin que se hayan tomado medidas para abordar esta discriminación. Tampoco tienen acceso estas mujeres a las ayudas genéricas, previstas para mujeres con orden de protección judicial y sin ingresos, que se perciben a través de la Renta Activa de Inserción (RAI), adscritas al ámbito de las ayudas sociales para demandantes de empleo.

En lo que se refiere al acceso de las mujeres inmigrantes a la justicia, la investigación realizada por Amnistía Internacional ha detectado los siguientes motivos de preocupación:

- A pesar de que la Ley Integral prevé para las víctimas de violencia de género el derecho a “recibir plena información y asesoramiento adecuado a su situación personal, a través de los servicios, organismos u oficinas que puedan disponer las Administraciones Públicas”, tal como se reconoce en la Memoria de la Fiscalía General del Estado 2007 y como revelan los casos documentados por Amnistía Internacional, existen deficiencias en el acceso a la información de las mujeres inmigrantes sobre los derechos que le asisten y los recursos de los que puede disponer.
- En las dependencias policiales aún no existe una práctica sistemática, y sin demoras excesivas, de acudir al servicio de intérpretes cuando una mujer que acude a denunciar se expresa con dificultad en el idioma oficial. Amnistía Internacional ha documentado casos en los que el servicio de intérprete se sustituye por la traducción de un familiar o acompañante de la propia víctima.
- Aunque a lo largo del proceso judicial parece estar garantizada la asistencia de intérpretes, no existen controles de calidad sobre los mismos y su formación no está garantizada. Amnistía Internacional ha documentado casos en los que la víctima no se sintió entendida y bien interpretada, e incluso algunos en los que se sintió juzgada y fue recriminada por el intérprete.
- Sigue en vigor la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad, dictada en el desarrollo de la *Ley Integral*, que ordena a los agentes policiales que, además de seguir el protocolo común de trato a víctimas de violencia de género, ante la llegada de una víctima extranjera averigüen si su situación es irregular y, en ese caso, sigan un procedimiento que puede derivar en un expediente sancionador, e incluso en una expulsión.

Sobre la Instrucción 14/2005, Amnistía Internacional ha mantenido desde que fue dictada en 2005 que esta disposición representa un obstáculo de gran envergadura, que es colocado precisamente en la puerta principal de acceso a la justicia, que son las dependencias policiales. Cerca de dos años después del requerimiento de la Comisión Mixta Congreso-Senado de derechos de la Mujer, el Gobierno español no ha remitido ningún informe sobre la evaluación de los efectos de la citada norma. Hasta ahora, Amnistía Internacional no ha encontrado casos de mujeres con una orden de expulsión en tramitación a raíz de su denuncia de violencia de género lo que, en opinión de la organización se debe tanto a la falta de

aplicación de la misma como a, probablemente, que algunas víctimas en situación irregular no acuden a las instancias policiales o desisten al inicio del proceso por temor a la expulsión.

A partir de la información aportada por abogadas o profesionales que realizan acompañamiento a las víctimas, Amnistía Internacional ha podido confirmar que la aplicación de la Instrucción 14/2005 varía de una dependencia a otra, si bien lo más habitual podría ser su no aplicación. Además, la organización ha documentado una gran desinformación entre profesionales que asesoran directamente a mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género acerca de la vigencia y el contenido de la Instrucción 14/2005.

Abogadas especializadas en violencia de género que trabajan asesorando a mujeres inmigrantes relataron a Amnistía Internacional las estrategias que llevan a cabo para evitar que sus defendidas topen con una dependencia policial que aplique la Instrucción 14/2005. Entre ellas, denunciar en el juzgado de guardia, o ante la policía municipal, o hablar previamente con la dependencia policial para asegurarse de que el procedimiento de la Instrucción 14/2005 no se va a seguir.

A la organización le preocupa que las mujeres no asesoradas, o las que acudan solas a las dependencias policiales, puedan estar más expuestas a la aplicación de la Instrucción 14/2005 y a verse incurso en un procedimiento sancionador.

Amnistía Internacional quiere destacar que el miedo de las mujeres en situación irregular a que su situación administrativa sea desvelada es un obstáculo de gran envergadura que no se elimina sólo con la constatación de que la aplicación de la Instrucción, a pesar de tratarse de una norma de obligado cumplimiento, es escasa, y por ello insiste en la necesidad de que la Instrucción 14/2005 sea retirada.

Por último, Amnistía Internacional celebra que en el mes de julio de 2007 la Secretaría de Estado de Seguridad aprobara y difundiera un nuevo Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que dispuso mejores mecanismos de coordinación entre estos/as profesionales y las abogadas y abogados de las víctimas de violencia de género y que no menciona en absoluto la Instrucción 14/2005.



## 5. Recomendaciones

El Estado español debe garantizar la plena protección de los derechos humanos de las mujeres inmigrantes ante la violencia de género, con independencia de sus circunstancias personales o administrativas. Para ello, el Gobierno español debería realizar un desarrollo normativo de la *Ley Integral* encaminado a eliminar todas las desventajas y obstáculos añadidos que merman las posibilidades efectiva de estas mujeres de superar el ciclo de la violencia y de obtener justicia.

Amnistía Internacional considera que únicamente con este desarrollo normativo el avance que supuso la *Ley Integral* pasaría del papel a la realidad. Sin embargo, buena parte de las medidas a adoptar deberán ser puestas en marcha y gestionadas por las administraciones autonómicas. Por ello, Amnistía Internacional pide a las administraciones autonómicas que acojan e implanten las recomendaciones de materias de su competencia, con independencia de que todas ellas se incluyan en una norma de ámbito estatal.

*Amnistía Internacional recomienda al Gobierno español la puesta en marcha de un desarrollo normativo de la Ley Integral que incluya al menos las siguientes medidas:*

1. **Medidas que garanticen el acceso de las mujeres inmigrantes a recursos especializados de asistencia a las víctimas y que aseguren que éstos se adecuan a sus necesidades.** Entre ellas:
  - 1.1. Crear mecanismos de acreditación de la condición de víctima de violencia de género alternativos a la denuncia y la orden de protección.
  - 1.2. Garantizar la existencia de intérpretes suficientes, de calidad y con especialización en violencia de género en todos los centros y recursos de asistencia integral, incluidos los servicios de tratamiento psicológico.
  - 1.3. Proporcionar formación a las instancias de atención especializada a víctimas de violencia de género para que ofrezcan una respuesta a las mujeres inmigrantes adecuada a sus circunstancias y necesidades específicas.
  - 1.4. Especialización de las y los profesionales del Turno de oficio sobre violencia de género en lo relativo a los derechos de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género, y arbitrar cauces eficaces de coordinación y actuación conjunta entre éstos profesionales y las/os integrantes de Turno de oficio de extranjería.

Amnistía Internacional recomienda a las **Comunidades Autónomas** que, en el marco de sus competencias, adopten estas medidas de forma complementaria.

2. **Medidas que fomenten el acceso de las mujeres inmigrantes a la autonomía económica**, entre las que deberían incluirse:
  - 2.1. Reformar el Reglamento de Extranjería con el fin de que las autorizaciones de residencia establecidos para las víctimas de violencia de género (el previsto para mujeres originalmente reagrupadas y la autorización de residencia temporal para víctimas en situación irregular) lleven aparejada una autorización de trabajo.
  - 2.2. Adoptar e implantar directrices para la aplicación de la normativa de extranjería en casos de mujeres víctimas de violencia de género, enfocadas a priorizar siempre la protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres.

- 2.3. Proporcionar formación sobre violencia de género a las instancias de extranjería encargadas de resolver sobre autorizaciones de residencia previstos en la normativa para las víctimas de estos abusos.
- 2.4. Introducir el principio “*in dubio pro personae*” de la legislación internacional y europea sobre víctimas de delitos en los recursos de decisiones de extranjería en los que la afectada es una víctima de violencia de género. La aplicación de este principio creará la práctica administrativa de suspender los efectos de las resoluciones que puedan afectar a estas mujeres y hubieran sido recurridas.
- 2.5. Garantizar el acceso de todas las mujeres inmigrantes, con independencia de su situación administrativa, a las ayudas económicas previstas para las víctimas de violencia de género.

Amnistía Internacional recomienda a las **Comunidades Autónomas** que, en el marco de sus competencias, adopten medidas complementarias para garantizar el acceso de las mujeres inmigrantes a las ayudas económicas que estén previstas, con independencia de su situación administrativa.

3. **Medidas que garanticen el acceso de todas las mujeres inmigrantes a los procedimientos de denuncia de la violencia de género y a un trato adecuado en las dependencias policiales**, entre las que deberían preverse, al menos, las siguientes:

- 3.1. Retirar la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad y sustituirla por otra que contenga claras indicaciones de que los agentes policiales tienen como obligación principal la protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia de género, y por tanto que no deberán disponer en estas actuaciones ningún tipo de control ni sanción relacionado con la situación administrativa irregular.
- 3.2. Asegurar que en las dependencias policiales las mujeres inmigrantes que desconocen el idioma son asistidas por intérpretes de calidad y con formación en violencia de género y que se les informa de sus derechos de manera accesible y rigurosa.
- 3.3. Poner en marcha acciones de formación obligatoria (inicial y continua) a todas las personas que integran los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, dirigidas a promover el cumplimiento del reciente Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de género por parte de las dependencias policiales.

Amnistía Internacional recomienda también a las **Comunidades Autónomas** adopten, en el marco de sus competencias, también estas medidas de forma complementaria.

4. **Medidas que garanticen el respeto de los derechos de las mujeres inmigrantes en los procesos judiciales, así como la atención a sus necesidades específicas por parte de las diferentes instancias implicadas**, a través de, al menos, las siguientes medidas:

- 4.1. Crear un grupo especializado de intérpretes judiciales con formación y sensibilización sobre la violencia de género, y asegurar sólo ese grupo de intérprete asista a las víctimas de estos abusos.
- 4.2. Elaborar e implantar directrices y formación a operadores jurídicos para garantizar que las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género sean informadas de forma clara y comprensible acerca de sus derechos, desde el momento de presentar la denuncia y durante todo el proceso judicial.

4.3. Fomentar el acompañamiento de las mujeres inmigrantes por mediadoras interculturales u otras profesionales, facilitando su acceso a todas las comparecencias judiciales, siempre que la víctima lo solicite.

Amnistía Internacional recomienda también a las **Comunidades Autónomas** con competencias transferidas en materia de justicia que adopten estas medidas de forma complementaria.

5. **Medidas que garanticen el seguimiento y la evaluación de la eficacia de la respuesta institucional a las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género**, como las siguientes:

5.1. Realizar diagnósticos sobre las necesidades de las mujeres inmigrantes y la que permitan conocer las circunstancias específicas que conforman las situaciones de especial vulnerabilidad que enfrentan las mujeres inmigrantes ante la violencia de género.

5.2. Arbitrar cauces de interlocución entre las administraciones públicas y las organizaciones de mujeres y/o organizaciones de apoyo a las personas inmigrantes, con el fin de que participen en los procesos de verificación de la idoneidad de la respuesta institucional ante los abusos de género sufridos por mujeres inmigrantes.

Amnistía Internacional recomienda también a las **Comunidades Autónomas** que adopten estas medidas de forma complementaria.

Además Amnistía Internacional quiere señalar las siguientes recomendaciones:

***Recomendaciones a la Fiscalía Especializada contra la Violencia sobre la Mujer:***

- Asegurar la formación obligatoria (previa y continua) de todas y todos los profesionales que integran las Fiscalías especializadas en violencia contra la mujer sobre las circunstancias de especial vulnerabilidad que acompañan a las mujeres inmigrantes.

***Recomendaciones al Consejo General del Poder Judicial:***

- Garantizar la formación obligatoria (previa y continua) de todas las plantillas que integran los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, tanto de los exclusivos como los denominados compatibles, acerca del fenómeno de la violencia de género y sus efectos en las mujeres, incluyendo un apartado específico sobre cómo atender a las necesidades específicas de las mujeres inmigrantes en el ámbito judicial.
- Mejorar la recolección y presentación de los datos sobre las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género, desagregándolos en función de características esenciales como la situación administrativa, o el conocimiento del idioma oficial.
- Ampliar la estadística judicial sobre violencia de género de modo que prevea datos sobre el número de mujeres extranjeras que solicitaron y dispusieron de servicio de intérprete, según nacionalidad.
- Incorporar en los informes sobre los Juzgados de Violencia Sobre la Mujer, relativos a denuncias, personas enjuiciadas y condenadas, datos relativos a la nacionalidad de los agresores de las mujeres inmigrantes.



## **6. Indicadores para evaluar la respuesta institucional a las mujeres inmigrantes frente a la violencia de género**

Los indicadores que se muestran a continuación tienen como finalidad evaluar la respuesta del Estado frente a la violencia de género sufrida por las mujeres inmigrantes en España con arreglo a los criterios expresados por Amnistía Internacional en el presente informe. Aunque los indicadores son una expresión de las prioridades y las preocupaciones de la organización, su evaluación puede ser realizada de manera objetiva, de modo que el grado de cumplimiento de las recomendaciones transcritas en el capítulo anterior no deje lugar a interpretaciones ambiguas:

- Se han creado mecanismos de acreditación de la condición de víctima de violencia de género alternativos a la denuncia y la orden de protección que facilitan el acceso de las inmigrantes a recursos especializados
- Se ha reformado el Reglamento de Extranjería con el fin de que las autorizaciones de residencia establecidos para las víctimas de violencia de género lleven aparejada una autorización de trabajo.
- Está garantizada la asistencia de intérpretes suficientes, de calidad y con especialización en violencia de género en todos los centros y recursos de asistencia integral, incluidos los servicios de tratamiento psicológico, y durante el proceso de judicial las mujeres que desconocen el castellano cuentan con intérpretes judiciales con formación y sensibilización sobre la violencia de género.
- Se ha retirado la Instrucción 14/2005 y ha sido sustituida por indicaciones claras a favor de la protección de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia de género en situación administrativa irregular que llegan a las dependencias policiales para denunciar.
- Se ha implantado la práctica a favor de la víctima de suspender, mientras se resuelven los recursos de decisiones de extranjería en los que la afectada es una víctima de violencia de género, los efectos de dichas resoluciones.
- Todas las mujeres inmigrantes que lo solicitan son acompañadas por mediadoras interculturales u otras profesionales en las comparecencias judiciales.
- Todos los profesionales que integran las Fiscalías especializadas en violencia contra la mujer reciben formación sobre las circunstancias de especial vulnerabilidad que acompañan a las mujeres inmigrantes.
- La estadística judicial desagrega los datos sobre víctimas de violencia de género inmigrantes en función de la situación administrativa, el conocimiento del idioma y si dispusieron de intérprete.

\* \* \* \* \*