www.asociacionportimujer.org

VIOLENCIA DE GÉNERO EN MUJERES INMIGRANTES RESIDENTES EN ESPAÑA:

Un acercamiento a la realidad y las barreras de acceso a sus derechos.

POR TI MUJER

RED AMINVI

Mujeres Supervivientes de Violencias de Género
Desde el Sur construyendo la Igualdad

VIOLENCIA DE GÉNERO EN MUJERES INMIGRANTES RESIDENTES EN ESPAÑA:

Coordinación de la investigación:
Diana Ximena Tutistar-Rosero

Equipo de investigación:
Belén Zurita Barber.
Julián Pinazo Dallenbach.
Blanca Salinas Canto.

Entidades organizadoras:
Asociación Por Ti Mujer, Lucy Polo Castillo.
Mujeres Supervivientes, Antonia Avalos
RED AMINVI, Diana Tutistar.

Diseño y maquetación:
María Gloria Vallejo - *www.glovallejo.com*

Fotos:
Unsplash - *www.unsplash.com*

Colaboraciones y agradecimientos:
Extendemos nuestro agradecimiento a todas las mujeres que han participado en el estudio, a las compañeras que han hecho parte de los grupos focales, y a todas las personas que, de alguna u otra manera, contribuyeron, aportando sus ideas, recomendaciones y mejoras. En especial, al equipo de trabajo de cada una de las entidades socias, que han colaborado de manera profesional y con compromiso social y político, desinteresada, aportando tanto desde sus experiencias y su bagaje teórico, en los testimonios y las prácticas en la atención a las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género.

Valencia, diciembre de 2021.

PICUM
PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON UNDOCUMENTED MIGRANTS

Esta publicación ha sido producida con el apoyo de PICUM (Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de las entidades organizadoras y no refleja, necesariamente, la postura de PICUM.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 04

2. METODOLOGÍA 06

3. MARCO NORMATIVO 08

3.1. Ámbito internacional 08
3.2. Ámbito nacional 09

4. VIOLENCIA DE GÉNERO E INMIGRACIÓN 14

4.1. Contexto general de la migración 14
4.2. Sobrerrepresentación de las mujeres inmigrantes en la Violencia de Género 17

5. PRINCIPALES BARRERAS DE ACCESO A LOS DERECHOS 20

5.1. Instrumentos legales: autorizaciones de residencia 20
5.2. Derecho a denunciar y denuncia segura 23

5.2.1. Información y Asesoramiento: clave para iniciar un proceso 24
5.2.2. Denuncia segura: principales barreras para el acceso a los derechos 25
5.2.3. Protección de los menores víctimas de violencia de género 31

5.3. Recursos institucionales: Protección de las mujeres inmigrantes y dificultad de acceso 33

6. PROPUESTAS Y ACCIONES DE MEJORA 41

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, la Violencia de Género constituye uno de los delitos más graves que está generando alarma social y gran preocupación de los Estados y entidades internacionales, como PICUM, y en la sociedad en general, ya que supone un ataque directo e indiscriminado hacia las mujeres por su condición de clase, raza, orientación sexual, cultural, etc.

La Violencia de Género, que engloba un amplio conjunto de violencias machistas como se verá en este informe, viene reforzada por una fuerte estructura socio-cultural basada en una visión patriarcal y misógina de los diferentes aspectos de la vida. Ello supone que los roles de géneros creados a lo largo de los años constituyan un motivo de discriminación hacia el género femenino. A través de la socialización y educación que reciben las mujeres tanto en la familia, la escuela, los medios de Comunicación, las relaciones sociales entre mujeres y hombres, el amor romántico, etc., se consolidan relaciones de poder y de abuso hacia las mujeres, como una dominación paternalista que, evidentemente, daña de forma directa a las mujeres y a los hijos e hijas de las mismas.

Todo ello impide una verdadera sensibilización, prevención, educación, intervención y abordaje efectivo de este tipo de violencia. No se puede olvidar la condición de las mujeres inmigrantes, que son, además, víctimas de múltiples discriminaciones que van sufriendo de forma acumulada como son, además de la condición de mujer, la de extranjera, la relativa a su situación administrativa irregular, su condición socioeconómica, etc. De ahí, que resulte necesaria la valoración de la interseccionalidad de estos casos en los diferentes ámbitos del tratamiento de la violencia de género.

Existen diferentes manifestaciones de Violencia de Género, entre las cuales se encuentran: violencia física, psicológica, sexual, económica y social. A día de hoy, todavía se está intentando dar mayor visibilidad a una violencia psicológica que desgasta y genera verdaderos problemas de salud a las víctimas de la misma. Además, la violencia sexual dentro de la pareja fue reconocida hace poco tiempo; la violencia económica producto de la discriminación y lugar que ocupan las mujeres dentro de la sociedad, se refleja en una violencia estructural e invisibilizada, que impide el desarrollo integral de las mujeres, en los salarios, el acceso a empleos dignos, la vivienda, el ascenso profesional, y también los cuidados y la reproducción social que, por los roles de género, son encargados de hacerlo a las mujeres. Todo ello se suma a un Estado que no acaba de responsabilizarse del trabajo de los cuidados y la reproducción social para su sostenimiento. Sin embargo, manifestaciones como la violencia social se siguen valorando únicamente como un factor más que forma parte del ejercicio de la violencia y control hacia la mujer.

No se puede olvidar que, aunque todas estas manifestaciones de violencia se encuentran, actualmente, reconocidas e individualizadas, su tratamiento y demostración siguen sujetas a la inexistencia de pruebas en este tipo delictivo. Por lo tanto, aunque la Violencia de Género ya no es una cuestión privada de la pareja y ha pasado a tener un interés público y relevancia penal, todavía queda enmarcada en un contexto de intimidad y secreto que perjudica el empleo de medidas de intervención sobre la misma.

Según las cifras oficiales de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género en España, en este año 2021 y a fecha de 31 de diciembre, se ha confirmado el asesinato de 43 mujeres por su pareja o ex pareja, de las cuales 19 son inmigrantes, es decir, aproximadamente el 44,2%. En cuanto a los victimarios, 36 nacieron en España (83,7%) y 7 en otro país (16,3%). Los datos todavía siguen revelando que el 79,1% de las mujeres no había interpuesto una denuncia y que, aunque las medidas de protección concedidas representan un 71,4%, esta cifra lo es respecto del 20,9% de las denuncias interpuestas.[1] Todo ello refleja que el acceso a la denuncia todavía conforma uno de los principales impedimentos para las mujeres y para las instituciones a la hora de llevar a cabo la intervención. Por esta razón es necesario plantear y analizar los diferentes factores que influyen en los resultados de estos datos.

A la necesidad de estudio de dichos factores hay que añadir la de contemplar dentro de los mismos aquellos que afecten a las mujeres migrantes. Como se verá más adelante, este colectivo se encuentra sobrerrepresentado en las cifras oficiales ya que, actualmente, el 44,2% de las mujeres asesinadas son extranjeras, pese a que la población migrante y femenina representa un porcentaje mucho menor de la población femenina total en España. Pese a ello, ni las medidas, ni las instituciones, ni los profesionales están preparados para afrontar esta realidad.

La situación de las mujeres víctimas de violencia machista sigue sin ser aceptada totalmente, ni reconocida en el Sistema Judicial español conforme al Convenio de Estambul, siendo cuestionada y sin contemplarse todas las violencias machistas según la normativa europea. Continúa persistiendo, por tanto, la existencia de lagunas en todas las fases de prevención, intervención y abordaje de este tipo de violencias, dejando así sin protección a miles de mujeres en nuestro país.

44.2%

De las mujeres asesinadas en el 2021 eran extranjeras.

83,7%

De los victimarios son españoles de origen.

79,1%

De las mujeres no había interpuesto una denuncia.

[1]Mujeres víctimas de Violencia de Género en España a manos de sus parejas o exparejas. Datos provisionales. Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (2021). Disponible en: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/home.htm. Es de anotar que, en estas estadísticas solo se recogen las mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas, y los niños y niñas asesinados en ese contexto. Según el comunicado de prensa emitido por la Delegación de Gobierno el lunes 20 de diciembre de 2021, siendo una de las medidas que forman parte de la Renovación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, se espera que a partir del año 2022 se empiecen a contabilizar el resto de feminicidios que se producen más allá de una relación sentimental. Más información en: https://www.igualdad.gob.es/comunicacion/notasprensa/Paginas/espana-el-primer-pais-europa-feminicidios.aspx

2. METODOLOGÍA

En este informe se han empleado, principalmente, dos técnicas: por un lado, el análisis de fuentes secundarias y, por otro lado, la implementación de técnicas de investigación cualitativa, a través de entrevistas en profundidad semi-estructuradas, de respuesta abierta y los grupos focales de discusión.

Este Informe, se ha realizado desde una perspectiva de género que visibiliza las violencias ejercidas hacia las mujeres migrantes en situación regular e irregular y que España, no ha garantizado el respeto a sus Derechos Humanos.

En primer lugar, el análisis se fundamenta y está articulado a partir de una revisión bibliográfica y documental, entre la que se destaca el marco normativo específico en materia de migración y violencia de género, informes oficiales de gobierno, publicaciones de otras instituciones públicas y privadas, tanto a nivel europeo y nacional, así como literatura científica relevante en la materia de estudio. Se destaca en este apartado, los documentos e informes institucionales que han participado y que han sido realizados por las entidades implicadas en la elaboración, como el informe de incidencia titulado ***Covid-19: su impacto en las mujeres inmigrantes de la ciudad de València*** y el Informe ***Tirar del hilo: historias de mujeres migradas supervivientes de la violencia machista***, donde participan las Asociaciones Por Ti Mujer y Mujeres Supervivientes[2].

Partiendo de la necesidad de proyectar la investigación desde el conocimiento situado (Haraway, 1995), considerando las características contextuales y subjetivas que se entretejen alrededor de la investigación, para la construcción de este informe se realizaron un total de **6 entrevistas a mujeres inmigrantes que han sido víctimas de violencia de género**, con el fin de abordar sus situaciones personales y las barreras que han tenido durante el proceso. Las entrevistadas provienen de países de Latinoamérica (4) y del norte de África (2), y sus edades están comprendidas entre los 33 y los 47 años.

"El análisis se fundamenta y está articulado a partir de una revisión bibliográfica y documental, entre la que se destaca el marco normativo específico en materia de migración y violencia de género."

[2]Los citados informes pueden consultarse en línea: Tirar del hilo: historias de mujeres migradas supervivientes de violencia machista. Disponible en: https://tirardelhilo.info/wp-content/uploads/2021/06/TIRAR-DEL-HILO-Informe-completo.pdf y Covid-19: su impacto en las mujeres inmigrantes de la ciudad de València. Disponible en: www.asociacionportimujer.org/wp-content/uploads/2020/11/Informe-Covid-PorTiMujer.pdf

Las entrevistas, realizadas por profesionales de las entidades implicadas, fueron conducidas con base en un guión estructurado, en el que también se abordaron algunos acontecimientos o vivencias pasadas que, de acuerdo al análisis, condicionan la adaptación de las mujeres inmigrantes a las situaciones vividas.

Entre los elementos y dimensiones considerados en las entrevistas se destacan: la situación administrativa migratoria, la interposición de la denuncia y la dificultad de acceso a los recursos y derechos: vivienda, salud, educación, mercado laboral, entre otros recursos institucionales dispuestos para las mujeres víctimas de violencia de género en España.

Así mismo, se han realizado dos mesas de trabajo cuyo propósito fundamental era generar una discusión grupal para la construcción colectiva del conocimiento, en la medida en que las personas participantes compartieron sus experiencias, prácticas y/u opiniones frente a la atención y protección de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género. Durante los dos eventos, realizados en Sevilla (octubre 2021) y en Valencia (diciembre 2021), **participaron un total de 41 personas** que, a través de su participación en mesas temáticas, contribuyeron en la triangulación de la información del presente informe y, desde sus experiencias, ayudaron en la identificación de barreras y aportaron acciones de mejora para la atención integral de las mujeres inmigrantes y la garantía de sus derechos.

Finalmente, se destaca la observación participante como un elemento clave en la construcción del análisis que se aborda en la presente investigación. La utilización de esta técnica viene motivada por el trabajo que han estado realizando cada una de las entidades organizadoras en relación a la atención y protección de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género, tanto en Sevilla como en Valencia. Esta implicación cotidiana desde el ámbito profesional ha permitido que el equipo de investigación, gracias al acercamiento directo con las mujeres, construyan el conocimiento "desde dentro" desde la propia realidad social investigada, que tal y como lo manifiesta Corbetta (2007: 326-327), permite comprender la cosmovisión sobre el mundo desde sus propios términos.

3. MARCO NORMATIVO

El ámbito normativo de la Violencia de Género recoge muchos de los aspectos a considerar para la erradicación de la misma. Constituye un punto en común el reconocimiento legal de este tipo de violencia, así como la necesidad de protección y asistencia a las víctimas.

3.1. ÁMBITO INTERNACIONAL

Dentro del marco internacional, el primer instrumento jurídico que reconocía este tipo de violencia, dando respuesta a dicho fenómeno social, fue la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979, y en vigor desde el 3 de septiembre de 1981[3]. A través de la misma, se obligó a los diferentes países a reconocer la desigualdad de género y a elaborar medios jurídicos que reconocieran la discriminación de las mujeres.

A nivel europeo, cabe hacer especial mención al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (en adelante, Convenio de Estambul), de 11 de mayo de 2011. Este convenio, ratificado y entrado en vigor en España desde 2014[4], define la violencia de género como una violación de derechos humanos y aboga por la protección de todas las mujeres y niñas, independientemente de su origen, edad, raza, orientación sexual, etc. De la misma manera, se dirige a todos los estados miembros para que pongan en marcha las diferentes políticas e instrumentos jurídicos para el reconocimiento y protección de las víctimas de la Violencia de Género.

Otro elemento a destacar de este convenio es que aporta claridad ante la usual confusión existente respecto a los diferentes conceptos referentes a dicha violencia. Así pues, en su artículo tercero define como "violencia contra la mujer" todos aquellos actos que estén basados en el género y que impliquen sufrimientos de distinta naturaleza, ya sea física, sexual, psicológica o económica. Por otro lado, reconoce la "violencia doméstica" como todos aquellos actos de violencia que se produzcan en el seno de la familia o en el hogar

[3]Firmada por España el 17 de julio de 1980 y ratificada el 5 de enero de 1984 mediante el Instrumento de Ratificación de 16 de diciembre de 1983 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979. Disponible en: Enlace: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1984-6749

[4]Disposición 5947 del BOE núm. 137 de 2014 Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011. Disponible en: Enlace: https://www.boe.es/eli/es/ai/2011/05/11/(1)/con

o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales haya habido o no convivencia. Por último, entiende como "violencia contra la mujer por razones de género" toda violencia empleada contra la mujer por el hecho de serlo, y que afecte a las mujeres de manera desproporcionada.

Reconoce, de esta forma, que este tipo de discriminación y desigualdad supone un problema a nivel social y estructural y no individual, que no sólo recae sobre las mujeres sino también sobre las niñas y niños, siendo éstos, víctimas de violencia de género igualmente. Se manifiesta, por tanto, a nivel europeo y mediante el mencionado convenio, la necesidad de cooperación internacional y apoyo institucional, así como la obligación de los diferentes estados de adoptar medidas para que dicho convenio sea efectivo.

Finalmente, considerando los vínculos históricos y culturales de España con el **contexto latinoamericano**, es especialmente destacable la *Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* en relación a la implementación de políticas públicas de igualdad de género. La legislación hispanoamericana comprende las diferentes leyes nacionales entre las cuales podemos destacar el *Decreto de 2002 de Eliminación de todas las formas de discriminación a la mujer y la Ley 11.340, Maria Da Penha* en Brasil, para la asistencia por personal femenino en los diferentes servicios de todo el proceso judicial; el *Decreto Ejecutivo 397 de la Ley Orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer* en Ecuador; el *Decreto 520 Ley Especial Integral para una vida libre de violencia para las mujeres* en el Salvador; el *Decreto 22-2008, ley contra el feminicidio y otras formas de violencia contra la mujer* en Guatemala; y la *Ley nº 5.777 de protección integral a las mujeres, ante toda forma de violencia* en Paraguay.

3.2. ÁMBITO NACIONAL

La normativa española ha sufrido una fuerte evolución a lo largo de los años, manifestándose en múltiples modificaciones, especialmente del Código Penal (en adelante, C.P.), entre las que se puede destacar la *Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio*[6], que introdujo la violencia psicológica como una forma de violencia doméstica, la *Ley Orgánica 27/2003, de 31 de julio*[7], que adoptó diversas medidas en materia civil y social, la *Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre*[8], que abordó el maltrato habitual dentro de la violencia doméstica y, finalmente, la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*. Esta última introduce la agravante en los delitos de lesiones (artículos 147 y siguientes del C.P.) cuando la víctima sea o haya sido esposa, o mujer que esté o haya estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad, haya o no convivencia. También se transformaron las faltas de coacciones en delito, en caso de que la víctima fuese la esposa o ex esposa, ligada o que lo hubiese estado al autor por análoga relación de afectividad.

Finalmente, la *Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo*[9] introdujo en el artículo 22.4 del C.P. la agravante de género, diferenciada de la de sexo. Se amplía la medida de libertad vigilada a los delitos contra la vida, malos tratos y lesiones cuando se trate de víctimas de violencia

[5]Brasil: https://www.refworld.org.es/docid/5c098da14.html
Ecuador: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2018_ecu_reglamento-general-de-la-ley-organica-integral-para-prevenir-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres.pdf
El Salvador: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2016_slv_d_286.pdf https://oig.cepal.org/sites/default/files/2010_slv_d520.pdf
Guatemala: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2008_gtm_d22-2008.pdf
Paraguay: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2016_pry_ley_5777.pdf
[6]Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/lo/1999/06/09/14
[7]Ley Orgánica 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/l/2003/07/31/27
[8]Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/lo/2003/09/29/11
[9]Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Disponible en: Enlace: https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/03/30/1

"A día de hoy existe un gran número de delitos que siguen sin estar contemplados por el Derecho español como violencia de género, entre los que se encuentran: el acoso, la violencia sexual, los matrimonios forzosos, la mutilación genital femenina, el aborto y esterilización forzosa, el acoso sexual y la prostitución y trata."

de género y doméstica. También se limitó la imposición de la multa para aquellos casos en los que se acreditara una dependencia económica de la víctima respecto del autor, para que no le afectase a ésta, y se introdujo las injurias y vejaciones de carácter leve para cuando la víctima fuera la mujer, dentro del marco de la pareja.

Todo ello conforma lo que a nivel nacional se conoce como el marco jurídico de la Violencia de Género que viene especialmente reconocida en la mencionada Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que manifiesta, no sólo la sanción penal, sino también cómo abordar esta violencia de forma integral, abarcando todos los aspectos de la misma. Se contempla, además, la formación especializada de los diferentes agentes, la atención social y psicológica y los mecanismos de prevención y sensibilización necesarios. Así, se materializa a través del Sistema VioGén, un sistema de seguimiento integral, teniendo cómo objetivos principales integrar la información necesaria y las instituciones dirigidas al tratamiento de esta violencia, realizar predicciones de riesgo y en base al mismo llevar a cabo el seguimiento, así como todo lo que engloba la función preventiva.[10]

Sin embargo, a día de hoy existe un gran número de delitos que siguen sin estar contemplados por el Derecho español como violencia de género, entre los que se encuentran: la violencia sexual, los matrimonios forzosos, la mutilación genital femenina, el aborto y esterilización forzosa, el acoso sexual y la prostitución[11] y trata[12]. Pese a que a este tipo de delitos se les puede aplicar la agravante genérica de discriminación por género, la ausencia de consideración de estos delitos dentro del sistema VioGén afecta de forma directa a las mujeres víctimas. Encontrarse dentro de este sistema supone la especial protección que las mismas merecen debido a la complejidad del propio tipo delictivo.

No obstante, todavía afecta más, si cabe, a aquellas mujeres migrantes puesto que la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en*

[10] Sistema VioGén. Ministerio del Interior. Acceso mediante el siguiente enlace: http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/violencia-contra-la-mujer/sistema-viogen

[11] Se destaca en este punto el informe publicado por PICUM en el año 2019, titulado: "Safeguarding the human rights and dignity of undocumented migrant sex workers", en el que exponen la preocupación sobre la criminalización que se ejerce sobre las mujeres inmigrantes que, debido a las múltiples y complejas causas asociadas a políticas de inmigración discriminatorias, ejercen la prostitución. Entre las causas se mencionan: el acceso desigual a la educación, la salud, la vivienda, el apoyo social, los empleos precarios y de baja remuneración, o simplemente la búsqueda de una alternativa para su independencia económica, situaciones que afectan y aumentan la vulnerabilidad especialmente de las mujeres inmigrantes indocumentadas. Disponible en: https://picum.org/wp-content/uploads/2019/09/Safeguarding-the-human-rights-and-dignity-of-undocumented-migrant-sex-workers.pdf

[12] Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que introduce el art.177 bis en el Código Penal. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/lo/2010/06/22/5/con Más información: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/otrasFormas/trata/normativaProtocolo/normativa/home.htm

España y su integración social[13] (en adelante, *Ley de Extranjería*) únicamente reconoce la especial protección, en cuanto a la residencia, si la mujer es víctima de violencia de género o trata. Se dejan de contemplar muchos delitos que la propia mujer sufre por el hecho de serlo, a lo que hay que añadir la vulnerabilidad derivada de ser extranjera.

Tras la *Ley Orgánica 1/2004 se ha elaborado diferente normativa para lograr un mayor alcance, como el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, y el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género.*

Cabe mencionar tres normas que contienen en su articulado, disposiciones relativas a las mujeres víctimas de violencia de género extranjeras: la ya mencionada *Ley de Extranjería* (y sus sucesivas modificaciones), el *Real Decreto 557/2011, de 20 de abril*[14] (en adelante, *Reglamento de Extranjería*) y el *Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero*[15].

La primera contiene, en su articulado, referencias a la tríada mujer-violencia de género-extranjería: los artículos 19-2 y 31 bis. El artículo 19-2 regula la autorización de residencia independiente del cónyuge reagrupado. Establece que tendrá que disponer de medios económicos suficientes para poder obtener esa autorización independiente. Sin embargo, el párrafo segundo de este mismo artículo permite a la cónyuge víctima de violencia de género reagrupada, obtener esa autorización independiente sin necesidad de cumplir con el requisito económico señalado. Para ello será necesaria una orden de protección o un informe del Ministerio Fiscal que indique que hay indicios de esta violencia.

El artículo 31 bis, titulado *"Residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de género"*. Éste no figuraba en la redacción inicial de esta Ley Orgánica, sino que fue introducido posteriormente por la *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000*, y modificado más adelante por la *Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. La

> ***"A día de hoy existe un gran número de delitos que siguen sin estar contemplados por el Derecho español como violencia de género, entre los que se encuentran: la violencia sexual, los matrimonios forzosos, la mutilación genital femenina, el aborto y esterilización forzosa, el acoso sexual y la prostitución y trata."***

[13] Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con

[14] Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/04/20/557/con

[15] Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/02/16/240/con

"La cónyuge o pareja reagrupada podrá obtener autorización de residencia y trabajo independiente cuando sea víctima de violencia de género."

redacción actual señala que la mujer extranjera, independientemente de su situación administrativa, es decir, sin importar si está en situación regular o no, "tiene garantizados los derechos reconocidos en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como las medidas de protección y seguridad establecidas en la legislación vigente".

El resto de apartados de este artículo regulan la situación de la extranjera víctima de violencia de género que se encuentra en situación irregular en el momento de la denuncia: no se incoará procedimiento sancionador por ello o, en caso de haber ya uno comenzado, se suspenderá. Además, se introduce la posibilidad de solicitar una autorización de residencia temporal y trabajo, tanto para la extranjera víctima como para sus hijos, que se tornará en definitiva si finaliza el procedimiento penal con condena al victimario o se deduce que la mujer es víctima de violencia de género. En caso contrario se podría iniciar un procedimiento sancionador de extranjería por el hecho de encontrarse en situación irregular, o reanudarse el ya existente.

Por su parte, el *Reglamento de Extranjería regula*, en el artículo 59.2.b, la autorización de residencia y trabajo independiente de la cónyuge víctima de violencia de género, y también dedica todo el capítulo II del Título V (artículos 131 a 134) a desarrollar lo establecido en el citado artículo 31 bis de la *Ley de Extranjería*. El artículo 59.2.b señala que la cónyuge o pareja reagrupada podrá obtener autorización de residencia y trabajo independiente cuando sea víctima de violencia de género. Para ello, es necesaria la existencia de una orden judicial de protección o un informe del Ministerio Fiscal en el que se indique que existen indicios de violencia de género. Este artículo también añade la posibilidad de una autorización de residencia y trabajo independiente en caso de violencia doméstica.

En cuanto a la autorización provisional de residencia temporal y trabajo, concedida a una mujer incursa en un procedimiento de violencia de género como víctima, tendrá que ser prorrogada si caduca antes de que finalice el procedimiento penal que la sustenta. La autorización definitiva de residencia y trabajo, por su parte, tendrá una duración de 5 años.

Finalmente, el *Real Decreto 240/2007* también hace referencia a la violencia de género en su articulado, concretamente en el artículo 9. Éste regula el mantenimiento del derecho de residencia a título personal por parte de los familiares de ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea en

determinados casos. En lo que interesa a este informe, debemos acudir al apartado 4, que señala las condiciones para mantener esa residencia a título personal en caso de nulidad del vínculo matrimonial, divorcio o cancelación de la inscripción como pareja registrada. Este apartado 4 establece una serie de supuestos para poder conservar esa residencia a título personal, entre los que se encuentra la "existencia de circunstancias especialmente difíciles como (…) haber sido víctima de violencia de género durante el matrimonio o la situación de pareja registrada" (artículo 9.4.c).1º). Continúa añadiendo que se considerará acreditada de forma provisional con una orden de protección o informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género y, de forma definitiva, con una resolución judicial "de la que se deduzca que se han producido las circunstancias alegadas".

Es de anotar que, en el marco de los avances legislativos, el Consejo de Ministros de España, ha aprobado un Proyecto de Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual[16], propuesta desde los Ministerios de Igualdad y Justicia. En sus articulados se plantea contribuir a la protección integral del derecho a la libertad sexual y la erradicación de todas las violencias sexuales e incluye entre sus principales modificaciones, la eliminación de la distinción entre abuso y agresión sexual en los delitos del actual Código Penal. Se considera únicamente el delito de agresión sexual poniendo el foco en el consentimiento, de forma que toda conducta realizada sin el mismo es agresión sexual, conforme al Convenio de Estambul. Además, contempla la asistencia integral especializada para todas las víctimas de violencia sexual y la mejora de la indemnización y reparación integral.

"Se introduce la posibilidad de solicitar una autorización de residencia temporal y trabajo, tanto para la extranjera víctima como para sus hijos."

[16]121/ 000062 Proyecto de Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual acordado el 26 de julio de 2021. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-62-1.PDF

[17] Hay que advertir que en este apartado nos hemos encontrado con diversos obstáculos en relación a los datos estadísticos oficiales, lo que conlleva ciertas limitaciones:
1) Los datos más actuales del Padrón Continuo del INE son del 01/01/2021, mientras que los de las víctimas de violencia de género ofrecidos por Observatorio de la Violencia contra la Mujer están actualizados a fecha de 27/12/2021.
2) El Padrón Contínuo del INE ofrece datos de personas empadronadas. En muchas ocasiones las personas extranjeras en situación irregular no se empadronan por desconocimiento o por miedo.
3) En cuanto a la consideración de "extranjero/a" o "migrante": en los datos del Padrón Contínuo del INE, "extranjera" es aquella persona que no tiene nacionalidad española. El hecho de tener una nacionalidad distinta de la española conlleva la aplicación de la normativa de extranjería (régimen general, comunitario) o de asilo/refugio, por ello nos decantamos por tomar los datos relativos a la nacionalidad en lugar del lugar de nacimiento. Sin embargo, los datos que nos ofrece el Observatorio de la Violencia contra la Mujer hacen referencia a "país de nacimiento". Así pues, cuando realizamos comparativas, asumimos un margen de error, derivado, por una parte, de la utilización de dos datos distintos ("nacionalidad" y "país de nacimiento") y, por otra, del hecho de tomar datos que no están actualizados en la misma fecha.

4. VIOLENCIA DE GÉNERO E INMIGRACIÓN[12]

4.1. CONTEXTO GENERAL DE LA MIGRACIÓN

La migración internacional no es un fenómeno nuevo. No obstante, se observa un crecimiento de los flujos migratorios en las últimas décadas. En su informe *World Migration Report* 2022, la International Organization for Migration (IOM) hace una comparativa en la que muestra el incremento de la migración internacional: señala que en el año 2000 el número estimado de migrantes internacionales era de 173 millones, lo que representaba el 2,8% de la población mundial total, mientras que, en el año 2020, la cifra estimada de migrantes ascendía hasta los 281 millones, esto es, un 3,6% de la población mundial total. De estos 281 millones, 135 millones eran mujeres, es decir, un 3,5% de la población femenina mundial (IOM, 2021).

En 2020 había aproximadamente 87 millones de inmigrantes internacionales en Europa, de los cuales unos 40 millones eran extracomunitarios (IOM, 2021). Alemania es el país europeo con mayor población inmigrante, con cerca de 16 millones de personas.

Por su parte, España también es un país receptor de migración internacional. Como señalan Reher, Requena y Sanz (2011), históricamente expulsor de población, la bonanza económica de finales del siglo XX y principios del XXI supuso su consolidación como país de inmigración internacional. Pese a las consecuencias de la crisis financiera mundial de 2008, España continúa siendo un país receptor de migrantes internacionales. Las razones de ello son, principalmente, histórico-culturales (sobre todo con Latinoamérica), geográficas (cercanía con el continente africano y puerta de entrada a Europa), productivas (importancia del sector terciario, y de actividades como la construcción, la hostelería y los cuidados domésticos), demográficas (envejecimiento de la población) y climáticas (atracción de extranjeros del norte de Europa). Hay que añadir igualmente que, a nivel europeo, es uno de los principales países receptores de solicitantes de protección internacional: en el año 2020, fue el segundo país en recibir y tramitar más solicitudes de este tipo, tras Alemania.

Según datos del Padrón Continuo del Instituto Nacional de Estadística[18], a fecha de 1 de enero de 2021 (datos definitivos), viven en España 47.385.107 personas, de las cuales 5.440.148 son extranjeras, lo que representa un 11,48% de la población total. Los principales países de nacionalidad de las personas extranjeras son: Marruecos (872.759), Rumanía (644.473), Colombia (291.751), Reino Unido (282.124), Italia (257.256), China (229.254), Venezuela (199.078), Honduras (130.119) y Ecuador (123.736).

[18]Los datos del Padrón Continuo del Instituto Nacional de Estadística han sido seleccionados de las siguientes tablas, consultadas el 21/01/2022:
https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p08/l0/&file=02002.px&L=0
https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p08/l0/&file=03005.px&L=0

Estas cifras indican las personas empadronadas. Hay que tener en cuenta que, pese a que muchas personas extranjeras se empadronan con relativa rapidez cuando llegan a España, hay otras que no lo hacen, ya sea por miedo, desinformación o imposibilidad. Así, hay que subrayar que estas cifras no incluyen toda la población migrante, invisibilizando, principalmente, aquella proporción que se encuentra en situación administrativa irregular. No obstante, es cierto que personas en situación administrativa irregular sí se empadronan porque conocen los beneficios de ello (sanitario, educativo, o, por ejemplo, a los efectos de poder demostrar que se cumple con el requisito temporal a la hora de solicitar la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales-arraigo social).

La irregularidad puede ser inicial, como podría ser el caso de una persona que viene a trabajar a España sin tener la correspondiente autorización de residencia y trabajo, o sobrevenida, en caso de no poder renovar o prorrogar la documentación que autorizaba a permanecer, residir o estar en situación de estancia en España. La normativa española de extranjería contiene mecanismos de regularización, como son los distintos tipos de arraigo (el ya mencionado arraigo social, y también el laboral y el familiar)[19].

No obstante, la realidad muestra la dificultad de cumplir algunos de los requisitos establecidos para acogerse a estos instrumentos: la presentación de un contrato de trabajo de un año de duración en el caso del arraigo social, o la existencia de relaciones laborales de entidad suficiente durante al menos 6 meses en el arraigo laboral. A ello hay que añadir el tiempo de tramitación de estas solicitudes, que se extiende durante meses. Todo ello incrementa la vulnerabilidad y situación de indefensión a nivel socioeconómico de las personas migrantes.

En general, no hay cifras precisas de la población extranjera en situación irregular, solo aproximaciones, ya que no existen instrumentos que permitan su medición exacta, precisamente por su carácter clandestino. Por ejemplo, los informes que publica el Ministerio del Interior sobre migración irregular[20] hacen referencia a inmigrantes llegados irregularmente a España por vía marítima y terrestre, por lo que no se recoge toda la población extranjera en situación irregular.

También hay literatura no oficial donde se llevan a cabo mediciones de la bolsa de irregularidad. Podemos mencionar, a modo ilustrativo, el Informe jurídico-social sobre la situación de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana (Mora, et al 2018) **que estimaba que en el año 2015, el 15,43% del total de población extranjera que entonces vivía en la Comunidad Valenciana, se encontraba en situación irregular**[21]. Ese dato era el resultado de restar, al total de la población extranjera

[19]El arraigo está contemplado, principalmente, en los artículos 31-3 de la Ley de Extranjería y 124 del Reglamento de Extranjería.
[20]Los del año 2021 están disponibles en: http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2021
[21]Enlace de acceso al Informe jurídico-social sobre la situación de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana: https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=791849&orden=0&info=open_link_libro

empadronada, el número de personas extranjeras con autorización de residencia de régimen general, de régimen comunitario, estancia por estudios y solicitantes de asilo.

También podemos citar el más reciente informe titulado "Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en España", de Gonzalo Fanjul e Ismael Gálvez-Iniesta, de junio de 2020. En este documento utilizan dos metodologías distintas: comparar las cifras del padrón y los permisos de residencia oficiales; y el uso de la Encuesta de Población Activa para ver aquellas ocupaciones en las que, probablemente, estarían trabajando las personas extranjeras en situación irregular. Con estas dos metodologías señalan que, a finales de 2019, la población inmigrante irregular en España sería entre 390.000 y 470.000 personas (Fanjul y Gálvez-Iniesta, 2020).

Hay que destacar que, pese a resultar útil para imaginar el fenómeno, es tan solo una aproximación a la cifra real.

"La realidad muestra la dificultad de cumplir algunos de los requisitos establecidos para acogerse a estos instrumentos [...]Todo ello incrementa la vulnerabilidad y situación de indefensión a nivel socioeconómico de las personas migrantes."

3,5%

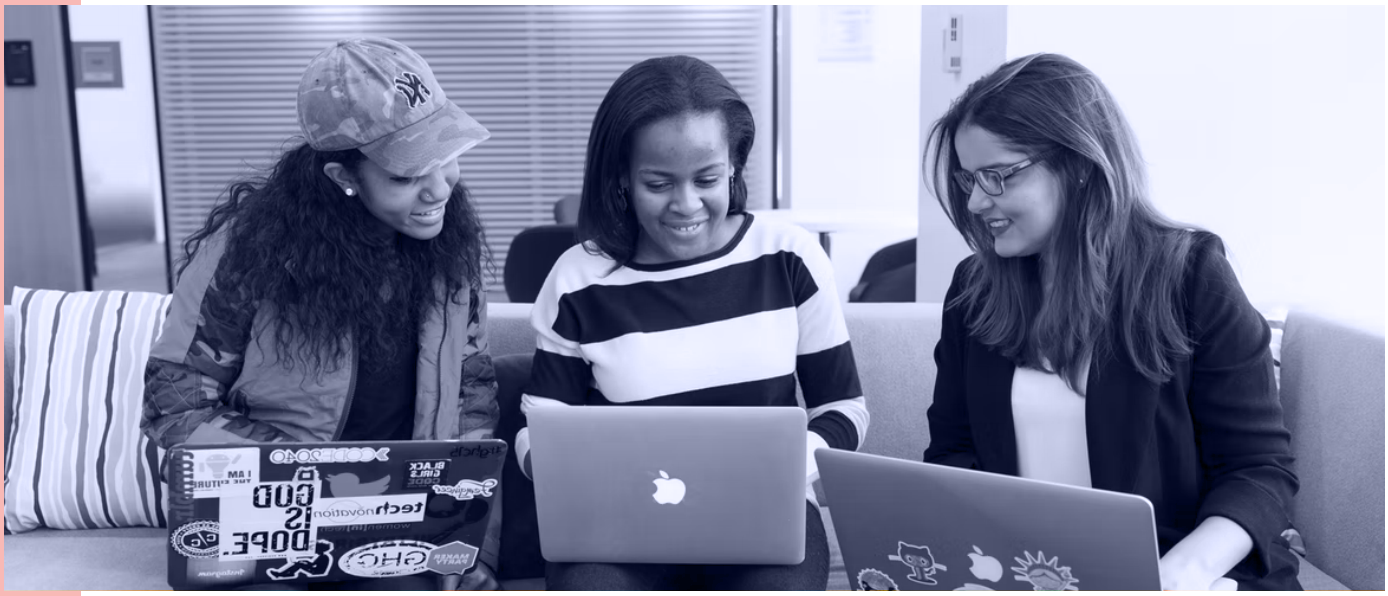
De la población mundial femenina es migrante.

11,4%

De la población total en España es extranjera.

15,43%

De los extranjeros residentes en la C.V. están en situación irregular.



4.2. SOBRERREPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES INMIGRANTES EN LA VIOLENCIA DE GÉNERO

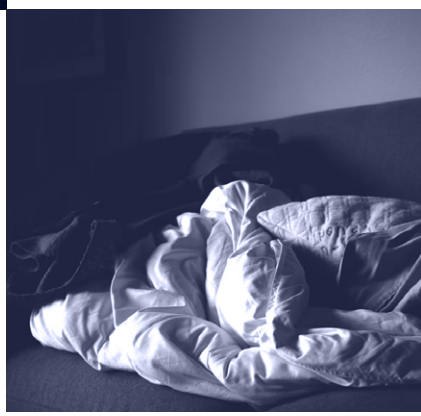
Volviendo a las cifras oficiales del Padrón Continuo del Instituto Nacional de Estadística[22], si diferenciamos por sexos, en España residen 24.162.154 mujeres, de las cuales 2.714.996 son extranjeras, es decir, aproximadamente un 11,24%. Como se señalaba anteriormente, el fuerte crecimiento de la economía española a finales del siglo XX vino acompañado de un aumento de la inmigración. Desde un punto de vista laboral, la segmentación del mercado de trabajo basada en el género también se aplicó en la migración: los hombres trabajaban en empleos relacionados con la construcción o la agricultura y las mujeres en trabajos del hogar y de los cuidados.

La limitada regulación del trabajo doméstico conlleva una débil protección de las personas que lo desempeñan, en este caso, principalmente mujeres migrantes. Es precisamente esa falta de regulación y dificultad en el control laboral otra de las razones por las que las mujeres migrantes, un gran número de ellas en situación administrativa irregular, se ven abocadas o limitadas a este sector laboral.

Esta situación de indefensión, que aumenta la vulnerabilidad impuesta por la condición migratoria, se ve acrecentada cuando las mujeres inmigrantes son, además, víctimas de violencia de género. Según el Observatorio de Violencia contra la Mujer[23], desde 2003, año en el que comenzaron a tomarse estos datos oficiales, ha habido 1.125 mujeres víctimas de violencia de género mortales, esto es, asesinadas por sus parejas o exparejas. Los hijos e hijas también son víctimas, desde el año 2013, 336 se han quedado huérfanos y un total de 46 menores han sido asesinados, el último caso reconocido del pasado 30 de diciembre, donde una menor de tres años fue asesinada en Madrid por su padre, que tras producir este hecho, se suicidó. De estos datos se destaca que, del total de las víctimas mortales por violencia de género, **373 eran inmigrantes, lo que representa más del 33% de las víctimas mortales totales.** Teniendo en cuenta que, como hemos señalado, las mujeres extranjeras empadronadas representan el 11,24% del total de mujeres en España, podemos observar que hay una sobrerrepresentación de este colectivo. Otro dato especialmente interesante en relación con el elemento migratorio es que, de las víctimas mortales nacidas en España

[22] Estos datos del Padrón Continuo del Instituto Nacional de Estadística han sido seleccionados de la siguiente tabla, consultada el 21/01/2022: https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p08/l0/&file=02002.px&L=0

[23] Datos actualizados a 31/12/2021, obtenidos del Portal estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género: http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/



"El contexto de la migración ya supone un agravio en situaciones de violencia, ya que implican generalmente una situación de mayor vulnerabilidad. "

(734), el victimario nació en otro país en el 9,5% de los casos (70 casos), mientras que cuando las víctimas nacieron fuera de España (373), el victimario nació en España en el 26,3% de los casos (98 casos).

Pese a que las cifras recogidas en el presente informe, extraídas de estadísticas oficiales, muestran la realidad de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género, es de especial importancia resaltar las grandes dificultades que se han encontrado para su obtención. Como se puede observar las cifras de la migración en España son difíciles de determinar y más aún de aquella que resulta irregular. Lo mismo ocurre con las víctimas de violencia de género, puesto que no se ha podido determinar la situación administrativa de las mujeres que en su momento interpusieron una denuncia por violencia de género.

El contexto de la migración ya supone un agravio en situaciones de violencia, ya que implican generalmente una situación de mayor vulnerabilidad. La desigualdad estructural, la precariedad de las condiciones laborales y el acceso a un área de trabajo específica como son el ámbito del hogar y de los cuidados, peor remunerada, conforman algunas de las circunstancias que acrecientan la vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes, agravándose cuando se encuentran en situación administrativa irregular.

En relación a la sobrerrepresentación de las mujeres inmigrantes en las cifras oficiales, vemos cómo éstas no sólo constituyen un porcentaje mayor en las cifras de víctimas, sino también en los "servicios de restauración, personales, protección y vendedores" (39,1%) y "ocupaciones elementales" (42,9%), frente al de "Directoras y gerentes", donde las mujeres españolas ocupan un 3,1% de los puestos, frente al 0,8%[24] en el caso de ser extranjeras. Sin embargo, tal y como se matiza en el Informe *COVID-19: su impacto en las mujeres inmigrantes de la ciudad de València* (Asociación Por Ti Mujer, 2020: 6)[25], estos datos "sufren una distorsión relativa a la gran cantidad de mujeres que se encuentran en situación irregular en España y la Comunitat Valenciana", vinculadas al mundo laboral desde la economía sumergida, siendo así infrarrepresentada la cantidad de mujeres dedicadas al sector de los cuidados. En este sentido, cabe destacar que España todavía no ha ratificado el *Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos*, de la Organización Internacional del Trabajo. Esto implica un grave abuso de las condiciones laborales del sector y una mayor discriminación por género y por raza, suponiendo mucha más inseguridad en aquellas mujeres inmigrantes

[24]Datos extraídos de la Encuesta de Población Activa del INE de 2020.
[25]Informe COVID-19: su impacto en las mujeres inmigrantes de la ciudad de València (Asociación Por Ti Mujer, 2020)

que se encuentran en situación irregular. Todo ello se ha intensificado en la época actual de pandemia de COVID-19. Como señala Parella (2021), las consecuencias de esta pandemia han sido especialmente duras en un sector como el del trabajo del hogar y de los cuidados, tanto por los problemas económicos derivados de la pandemia (despidos, horas extra no pagadas, desempleo...) como por los sanitarios (endurecimiento de las condiciones de trabajo por miedo al contagios, por ejemplo). Las discriminaciones, prejuicios y estereotipos abarcan todos los aspectos de la realidad de las mujeres. Por ejemplo, perdura en el imaginario colectivo que las mujeres peruanas son más cariñosas y pacientes, lo que conlleva mayor probabilidad de ser contratadas en este tipo de empleos, mientras que las nacionales de Colombia son rechazadas por ser asociadas con el narcotráfico o la prostitución[26].

Pese a la existencia de tratados y convenios internacionales que protegen los derechos humanos en general, y también específicamente los de las personas migrantes, y los de las mujeres, este colectivo tiene múltiples dificultades y barreras para poder hacer efectivos esos derechos que deberían tener garantizados. Esta situación tiene su origen fundamentalmente en la violencia estructural, que produce indefensión jurídica, social y revictimización, al poner en duda su credibilidad, se multiplica, como se ha venido indicando, cuando se encuentran en situación administrativa irregular. La desinformación o el miedo a las consecuencias sobre su situación migratoria, de la denuncia de los hechos, la petición de orden judicial de protección, o la finalización del vínculo matrimonial con el victimario suponen, muchas veces, el mantenimiento de la convivencia con éste y el silencio de la víctima.

En conclusión, se puede decir que la sociedad española está estructurada bajo unos parámetros que provocan la división sexual del trabajo y étnica, dejando al colectivo de mujeres inmigrantes en los márgenes del mundo laboral y del acceso a recursos y derechos cuando se encuentran en una situación de violencia de género. Es por ello que constituyen un colectivo potencialmente más vulnerable, algo que se ve agravado en caso de encontrarse en situación administrativa irregular. La desigualdad estructural sufrida por sexo, género, estereotipos y prejuicios en torno a la migración y la invisibilización por encontrarse en situación irregular conforman el contexto perfecto para sufrir opresiones y violencias desde un punto de vista interseccional.

"Pese a la existencia de tratados y convenios internacionales que protegen los derechos humanos en general, y también específicamente los de las personas migrantes, y los de las mujeres, este colectivo tiene múltiples dificultades y barreras para poder hacer efectivos esos derechos..."

[26] Informe COVID-19: su impacto en las mujeres inmigrantes de la ciudad de València (Asociación Por Ti Mujer, 2020). Disponible en: www.asociacionportimujer.org/wp-content/uploads/2020/11/Informe-Covid-PorTiMujer.pdf

5. PRINCIPALES BARRERAS DE ACCESO A LOS DERECHOS

5.1. INSTRUMENTOS LEGALES: AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA

Desde el año 2005, se han concedido un total de 18.270 autorizaciones de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales-víctima de violencia de género[27]. Este tipo de autorización resulta un instrumento de protección de las mujeres extranjeras que sean víctimas de violencia de género. Sin embargo, ello no significa que sea sencillo obtenerla o que la mujer víctima no encuentre obstáculos en el recorrido entre el hecho violento y la obtención de esta autorización de residencia y trabajo.

En numerosas ocasiones, las víctimas de violencia de género extranjeras de países terceros (que no forman parte de la UE), se enfrentan a dificultades y a la violencia estructural a pesar de, por una parte, la existencia de numerosos instrumentos legales, tanto nacionales como internacionales, para la no discriminación de estas mujeres y, por otra, la obligatoriedad de las leyes nacionales de facilitar la formulación de la denuncia de esas situaciones y la protección de las mismas.

En primer lugar, se requiere la acreditación de víctima de violencia de género. Para ello, el artículo 23 de la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, establece como formas de acreditación las siguientes: una sentencia condenatoria por un delito de violencia de género; una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar para la mujer; un informe del Ministerio Fiscal o de servicios sociales, especializados o de acogida. Este artículo ha sido recientemente ampliado por la **Resolución de 2 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género** por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad sobre la Acreditación de las situaciones de Violencia de Género de 11 de noviembre de 2021. (De todo ello, se hablará con mayor detalle más adelante).

En las previsiones contenidas en las ya mencionadas *Ley de Extranjería y Reglamento de Extranjería* se establece un sistema proteccionista de la mujer extranjera extracomunitaria, con el fin de que su situación de irregularidad no suponga un obstáculo para interponer la denuncia, y no discriminatorio en cuanto al acceso a los derechos que, como víctimas de este tipo de violencia. Existe un artículo el 17 de la *Ley Orgánica 1/2004, que establece: " 1. Todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta Ley"*. sin embargo, en la práctica las barreras estructurales y las dificultades inmersas en la vida de las mujeres, no garantiza su protección, ni brindan una seguridad real a las mujeres, cuando estas deciden denunciar.

[27] Dato actualizado a fecha de 03/12/2021, obtenido del Portal estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género: http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/

" 1. Todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta Ley."

Dentro de estas previsiones legales, uno de los artículos clave es el **artículo 31 bis** de la Ley de Extranjería, que establece:

1. *Las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen garantizados los derechos reconocidos en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como las medidas de protección y seguridad establecidas en la legislación vigente.*

2. *Si al denunciarse una situación de violencia de género contra una mujer extranjera se pusiera de manifiesto su situación irregular, no se incoará el expediente administrativo sancionador por infracción del artículo 53.1.a), y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se hubiera incoado por la comisión de dicha infracción con anterioridad a la denuncia o, en su caso, la ejecución de las órdenes de expulsión o de devolución eventualmente acordadas.*

3. *La mujer extranjera que se halle en la situación descrita en el apartado anterior, podrá solicitar una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales a partir del momento en que se hubiera dictado una orden de protección a su favor o, en su defecto, Informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género. Dicha autorización no se resolverá hasta que concluya el procedimiento penal. En el momento de presentación de la solicitud, o en cualquier otro posterior a lo largo del proceso penal, la mujer extranjera, por sí misma o través de representante, también podrá solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales a favor de sus hijos menores de edad o que tengan una discapacidad y no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades, o una autorización de residencia y trabajo en caso de que fueran mayores de 16 años y se encuentren en España en el momento de la denuncia.*

Esta normativa permite a las mujeres víctimas de violencia de género solicitar una autorización de residencia. Ello también está en consonancia con el Convenio de Estambul del que España forma parte, que obliga a las instituciones públicas de los estados firmantes a favorecer la protección de las víctimas de violencia de género.

La cuestión que en su momento fue controvertida es, precisamente, el requisito previsto en el apartado 2 del artículo 31 bis de la *Ley de Extranjería*: "Si al denunciarse una situación de violencia de género contra una mujer extranjera se pusiera de manifiesto su situación irregular". En múltiples ocasiones se ha realizado una **interpretación en contra de ese principio proteccionista**, al exigir a la víctima que, para poder solicitar este tipo de autorización o permiso de residencia (por causas excepcionales), se encontrase, en el momento de la denuncia, en situación irregular.

Con base en esta interpretación se han denegado solicitudes de esta autorización de residencia y trabajo, o incluso inadmitido (es decir, no han pasado el primer filtro de la Administración), sosteniendo que las mujeres no se encontraban en situación irregular en el momento de la denuncia (por ejemplo, por estar en situación de estancia).

[Una de las usuarias de Por Ti Mujer acudió al servicio de asesoría jurídica porque, tras haber puesto una denuncia por Violencia de Género y haber obtenido una Orden de Protección, quiso solicitar la autorización de residencia temporal y trabajo. Sin embargo, tras ayudarle a iniciar el proceso para su solicitud, envió el correo electrónico de petición de cita previa a la Oficina de Extranjería, adjuntando toda la documentación requerida, y la contestación a éste fue la inadmisión a trámite de forma directa. El motivo alegado por la Oficina de Extranjería era el incumplimiento del requisito de la irregularidad administrativa, al haber sido interpuesta la denuncia cuando todavía se encontraba en situación regular (en el periodo de los 90 días desde la entrada a España), pese a que en el momento de la solicitud de la autorización de residencia temporal y trabajo sí se encontraba en situación irregular. Pese a reiterados mensajes dirigidos a la Oficina de Extranjería para que se reconsiderase la situación de irregularidad, la respuesta de ésta no cambió. De esta forma, la Administración inadmitió a trámite bajo dicho criterio y sin seguir el proceso administrativo correspondiente, ya que no hubo resolución expresa, sino respuestas a través del correo electrónico. De esta manera, la usuaria no pudo impugnar dicha decisión administrativa, ni optar a su derecho a la autorización de residencia temporal y trabajo por ser víctima de violencia de género.]

Parece que, según esta interpretación, lo más importante y determinante para la concesión de este tipo de permiso es la situación administrativa migratoria de la mujer en el momento de la denuncia, y no el hecho de la violencia en sí, que es precisamente la causa o motivo al amparo del cual se concede este permiso. Así, para poder solicitar la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, la mujer debía encontrarse en situación de irregularidad, de manera que, aunque en el momento de la solicitud lo estuviera, si la administración comprobase con la documentación acreditativa (orden de protección o informe del Ministerio Fiscal) que en el momento de la denuncia no lo estaba (equiparando a ello la situación de estancia), se denegaba el permiso o inadmitía a trámite la solicitud.

Esta interpretación que, como se señala, era bastante común, suponía además un agravio comparativo con los supuestos de autorización temporal por razones humanitarias prevista en el artículo 126 del *Reglamento de Extranjería*, en el que no cabe aplicar tal interpretación. Siendo, pues, contraria esta interpretación al propio espíritu de la norma, era necesaria una aclaración mediante modificación legislativa o instrucción.

Hemos tenido que esperar hasta finales del mes de noviembre del presente año, a que la Secretaría de Estado de Migraciones dictase la *Instrucción SEM 2/2021 sobre autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género*. Esta Instrucción reviste especial importancia en el tema

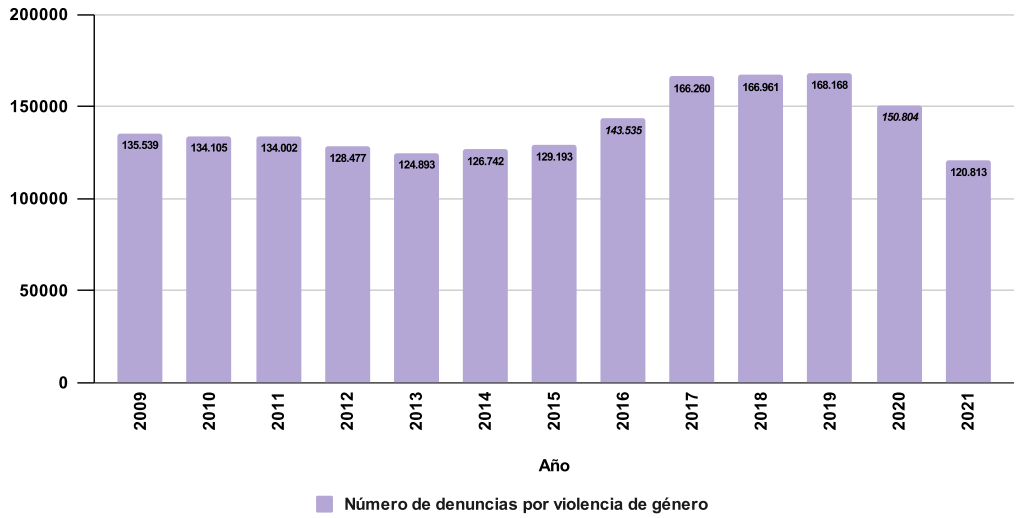
que se está analizando. Tal y como se ha venido señalando – y también se hace eco de ello la propia Secretaría de Estado de Migraciones en esta Instrucción – una interpretación bastante extendida en las Oficinas de Extranjería de los preceptos de la *Ley de Extranjería y su Reglamento*, en relación a la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, era que, para poder obtener esta autorización, la mujer tenía que estar en situación irregular en el momento de la presentación de la denuncia. Esta interpretación restringía sobremanera la protección de las mujeres extranjeras frente a la violencia de género. No obstante, incluso la propia Secretaría de Estado de Migraciones en esta Instrucción 2/2021 destaca que el *Reglamento de Extranjería* no establece como requisito sine qua non encontrarse en situación irregular. Confiamos en que la publicación de esta Instrucción mejore la protección de las mujeres extranjeras frente a la violencia de género, no siendo un obstáculo la situación migratoria en la que se encuentren en el momento de sufrir la violencia.

5.2. DERECHO A DENUNCIAR Y DENUNCIA SEGURA

Todas las mujeres víctimas de Violencia de Género, ya sean nacionales o extranjeras e independientemente de la situación administrativa en la que se encuentren, son titulares del derecho a denunciar. Es cierto que este derecho es conocido por la ciudadanía como la vía de acceso a la justicia, sin embargo, existen dudas, sobre todo en lo referente a la violencia de género y acerca de qué tipo de conductas son las que cabe denunciar.

En el año 2009, año en que empezaron a computarse los datos relativos a la Violencia de Género, se reportan en el Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, un total de 135.539 denuncias. Según esta misma fuente, **para el año 2021, el número de denuncias interpuestas asciende a 120.813**[28]. Según las cifras anuales reportadas en este mismo portal, entre el 2009 y el 2021, podemos ver una tendencia progresiva al aumento de las denuncias a partir del año 2017, reportando la cifra más alta en el año 2019 con 168.168 denuncias interpuestas *(Ver gráfica 1. Número de denuncias por violencia de género 2009-2021)*.

Gráfica 1. Número de denuncias por violencia de género 2009-2021



Elaboración propia con datos de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.

[28]Dato actualizado a diciembre del 2021, con fecha de referencia a 30 de septiembre del 2021. Extraído del Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. Disponible en: http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/

No obstante, aunque el número de denuncias por violencia de género asciende respecto de los datos de feminicidios, según los datos de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género en el año 2021, sólo 9 de las 43 víctimas (20,9%) habían interpuesto denuncia previamente. De estas mujeres, a 7 se les habían decretado medidas de protección y a 5 de ellas, sus medidas se encontraban en vigor cuando las asesinaron[29]. Estos datos dejan entrever que, aunque el derecho a denunciar es reconocido y ejercido por las mujeres, aquellas que se encuentran en situación de mayor riesgo, ven mayores dificultades para su acceso.

Esto motiva a dos cuestiones y reflexiones, por un lado, porque la mayoría de las mujeres que han sido asesinadas no habían interpuesto una denuncia previa (79,1%), y por otro, y más grave, para las mujeres que finalmente denunciaron y habían levantado una voz de alarma, no tuvieron una respuesta efectiva para su protección. Un fallo en el sistema, que tal como lo manifestó la delegada de Gobierno contra la Violencia de Género en España, Victoria Rosell, "tenemos que analizar no solo el poder ejecutivo, también el poder judicial"[30]

5.2.1. Información y Asesoramiento: clave para iniciar un proceso

Cabe preguntarse dónde está el límite entre la conducta manifiestamente reprochable a nivel social y aquella que, además, también lo es penalmente. Quizás, éste sea uno de los primeros impedimentos con los que las mujeres se encuentran a la hora de denunciar. Las mujeres no denuncian porque no confían en el sistema judicial y porque carecen de un apoyo psicológico y emocional que les brinde confianza y las fortalezca para continuar con todo el proceso judicial. La falta de formación de los Jueces, Juezas, fiscales en la perspectiva de género, supone unas sentencias absolutorias o que les niegan la orden de protección y las medidas cautelares que les proporcionen protección integral a ellas, sus hijos e hijas. En este sentido, cabe resaltar la importancia del asesoramiento jurídico, el cambio de mirada hacia la violencia de género como una relación de poder de parte de los hombres. Así como, la aplicación de protocolos para realizar la valoración del riesgo.

Con ello se pretende determinar dicha relevancia penal y, sobre todo, dotar de información y protección integral a las mujeres acerca de sus derechos y de herramientas para afrontar el proceso. Así pues, en muchas ocasiones, en la realidad se advierten circunstancias en las que, o los hechos rozan el límite de la consideración de delito, o la ausencia de pruebas y la imposibilidad de declaración de la víctima impiden o retrasan el ejercicio de la denuncia. Ante esta situación, nos encontramos con mujeres que, a pesar de estar sufriendo de forma continuada y por parte de su pareja o expareja un maltrato psicológico, económico o social, entre otros, no se deciden a denunciar. Como consecuencia de ello, se van deteriorando y

[29] Mujeres víctimas de Violencia de Género en España a manos de sus parejas o exparejas. Datos provisionales. Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. Disponible en: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/home.htm
[30] Noticia de El País, España: https://elpais.com/sociedad/2021-12-20/igualdad-alerta-del-riesgo-de-violencia-machista-en-navidad-y-pide-colaboracion-ciudadana-para-la-deteccion-precoz.html

agotando con el tiempo, quedando, cada vez más, carentes de recursos y ayudas que les posibiliten salir de dicha situación.

Muchas mujeres tienen dificultades para acceder a lugares donde recibir dicho asesoramiento. Algunas son víctimas de un excesivo control, por ejemplo, no poder ir a ningún sitio sin dar explicaciones. Otras creen tener la información correcta aunque ésta en realidad sea errónea. Además, aquellas mujeres inmigrantes que no han podido integrarse por el aislamiento social que conlleva la violencia de género, tienen mayor desconocimiento de la legislación nacional y de los recursos que están a su disposición. [Muchas de las mujeres que son atendidas en la Asociación, vienen con temor a que sus maridos las denuncien por "abandono del hogar" si ellas se van de casa y denuncian la situación].

Es por ello que juega un papel muy importante el alcance de la información y el asesoramiento, ya que el agresor se aprovecha de la gran desinformación con la que cuenta la mujer para así mantenerla controlada por medio del chantaje y la amenaza cuando le dice que si le denuncia será peor para ella. ["Tú aquí no tienes papeles, si denuncias te deportan". Caso Vitoria].

5.2.2. Denuncia segura: principales barreras para el acceso a los derechos

El sistema VIOGEN empieza a desplegar sus efectos desde el momento en que la mujer decide interponer una denuncia. Dicho sistema implica el sometimiento de la mujer a todo un proceso de garantías, derechos específicos y tratamiento concreto, dirigido a este tipo de violencia. Así pues, todas aquellas mujeres que no consiguen interponer una denuncia quedan al margen de un sistema de recursos y protección especial.

Miedo a la denuncia y débil capital social

Cuando la mujer es inmigrante y se encuentra en situación irregular, él se aprovecha de esta circunstancia y lleva a cabo amenazas referentes a ello. La mayoría de estas mujeres llegan a España con visado de turista que permite la estancia durante 90 días, pasados los cuales quedan en situación irregular. En muchas ocasiones, es en ese momento donde comienza uno de los principales problemas: la dependencia de su pareja y la supuesta intención de éste de ayudarles en el proceso de regularización. Esto deriva en un ejercicio de poder de la pareja sobre la mujer y, a menudo, comienzan los primeros malos tratos y abusos; la mujer queda en situación de subordinación y vulnerabilidad, ya que no puede trabajar y, por tanto, tampoco

"La necesidad de una denuncia segura viene estrechamente relacionada con el hecho de que la misma declaración puede ser utilizada como prueba de cargo en el proceso."

tener ingresos propios, quedando totalmente sometida a su agresor. Este aspecto se puede comprobar en el caso de Mariana, que recibía las siguientes amenazas de su pareja: **["Cállate, mira que te quedas en la calle que estás sola… usted no tiene ningún derecho en la casa porque la casa es mía"].**

También surgen problemas y limitaciones para la mujer en el caso contrario, por ejemplo, cuando ha obtenido el permiso de residencia por reagrupación familiar con el agresor extranjero. Éste sigue ejerciendo su poder sobre ella mediante la amenaza de privarle de la tarjeta de residencia. Por tanto, es necesario hacer llegar a todas estas mujeres el mensaje claro de que con la denuncia pueden obtener su autorización de residencia y trabajo independiente y quedan totalmente desvinculadas de su agresor[31]. Este fue el caso de Luz: **["No te olvides que tú estás en España gracias a mí, si vas a la policía, yo mismo pido que te quiten tu tarjeta de residencia"].**

La necesidad de una denuncia segura viene estrechamente relacionada con el hecho de que la misma declaración puede ser utilizada como prueba de cargo en el proceso. Recordemos que algunos de los derechos que permiten la denuncia segura son, entre otros, el derecho a estar acompañada por una persona de confianza, derecho a recibir información, el acceso a la justicia gratuita desde el momento de la interposición de la misma, y en el caso de ser mujer extranjera, el derecho a tener un intérprete. No obstante, conforme se ha visto anteriormente, existen múltiples deficiencias que impiden un cumplimiento real y efectivo de los mismos. Asimismo, la asistencia letrada no es inmediata, la mujer no va acompañada en el momento de interponer la denuncia, lo cual implica posteriormente volver a contar todo lo sucedido, resaltando los incidentes más importantes pero también los más dañinos para la mujer, pudiendo dejarse detalles relevantes en la redacción de los hechos. De nuevo, se deja en manos de cada profesional la mayor o menor implicación en el asunto.

En lo referente al acompañamiento, muchas mujeres acuden solas por el aislamiento social que sufren, lo cual supone para las mismas, mayor miedo e inseguridad en lo que están haciendo. Así es, de nuevo, el caso de Luz: **[Cuando yo tuve que ir a poner la denuncia estaba sola, toda mi familia está en Colombia, nadie me podía acompañar, es que yo ni siquiera le conté a mis compañeras del trabajo lo que me había pasado… Recuerdo que esa mañana salí temprano, pues no conocía a donde tenía que ir,**

[31] Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (párrafo segundo del artículo 19.2).

no conozco bien la ciudad y tenía mucho miedo de perderme, es que ni siquiera sabía coger el bus].

Además, el proceso de interposición de denuncia se demora indebidamente, lo cual puede implicar un mayor riesgo para la víctima o que la misma, fruto del miedo, decida no continuar. [En otro de los acompañamientos realizados desde la asociación, la víctima tuvo dificultades para acudir a interponer la denuncia ya que, como estaba trabajando de forma irregular, tenía que pedir permiso a su empleadora y tuvo que aprovechar el mismo día que se ponía la vacuna de la COVID-19 para presentar la denuncia y no necesitar tantos permisos. Durante esa mañana, tuvo que estar más de 4 horas entre declaraciones, esperas y asistencia de su abogada de oficio, lo que le supuso mayor preocupación y ansiedad, porque además de la situación que estaba viviendo, también ponía en juego su único trabajo.]

Especialización y formación para no revictimizar a las mujeres. En cuanto al acceso a una denuncia segura, ésta debe contemplarse dentro del marco del derecho a denunciar que tienen las mujeres víctimas. La denuncia segura puede definirse como aquella que se lleva a cabo en un ambiente confortable, de escucha, garantista y que recoge todos los sucesos relevantes sin revictimizar a la mujer. Es por ello que una de las medidas que se tomaron desde el reconocimiento de este tipo de violencia fue la especialización de las áreas y los profesionales en las diferentes instituciones que atienden a la mujer. Así pues, existen grupos especializados en Violencia de Género en las diferentes policías y Guardia Civil[32], formación de letrados en un grupo del Turno de Oficio de Violencia de Género, e incluso oficinas de denuncias específicas para estos casos.

Sin embargo, estos recursos no son suficientes y el acceso de las mujeres a este servicio se ve empañado por las múltiples carencias y deficiencias del mismo. En Valencia, por ejemplo, se creó en 2018, como experiencia piloto impulsado por la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas y el Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, la Oficina de Denuncias y Asistencia a las Víctimas de Violencia de Género, ubicada en la Ciudad de la Justicia de Valencia, siendo por tanto la primera sede judicial en España en contar con una Comisaría en España especializada en Violencia de Género, con el fin de garantizar a las víctimas una atención integral desde el inicio hasta la finalización del proceso judicial.

"Los grupos especializados son muy escasos y no pueden garantizar la atención a todas las mujeres que lo solicitan."

[32]En la Guardia Civil se encuentra el llamado (EMUME) Equipo de Mujeres y Menores, destinado a la atención especial durante la intervención policial en zonas centrales, provinciales y comarcales, mientras que, en el Cuerpo Nacional de Policía, se crea la unidad (UFAM) Unidad Familiar Mujer, disponible en todas las comisarías, también destacando las unidades de (UPAP) destinada a la prevención, asistencia y protección a la mujer víctima de violencia de género.

En primer lugar, los grupos especializados son muy escasos y no pueden garantizar la atención a todas las mujeres que lo solicitan, lo que implica que en la mayoría de los casos éstas son atendidas por funcionarios no especializados y, por tanto, dependen de la sensibilidad y empatía de éstos a la hora de recibir dicha atención. Además, aunque sean atendidas por personal cualificado, por ejemplo el del Turno de Oficio de Violencia de Género, muchas veces no lo son en otros temas intrínsecos como es la Extranjería. Es decir, no se contempla en la formación de los profesionales el componente interseccional de la violencia de género y la migración, lo que puede influir gravemente en las decisiones judiciales de la víctima, así como en su trato y consideración a lo largo del proceso, dando lugar, en muchas ocasiones, a situaciones de violencia institucional.

En segundo lugar, los horarios son restringidos, se ciñen a la prestación de un servicio común, lo cual implica que dependiendo de la hora del día, la mujer que decide denunciar podrá ser atendida o no por un funcionario especializado en la materia. Ante estos casos, no se pretende que el personal trabaje más horas, sino que se dote de más recursos a un sistema que está resultando ser insuficiente. [En mi primer acompañamiento, fui con la víctima a la Oficina de Denuncias para víctimas de Violencia de Género de la Ciudad de la Justicia de Valencia. Para mi sorpresa nos dijeron que ya estaban atendiendo a dos mujeres y no podían recogerle la denuncia en ese momento porque se haría muy tarde. Así que nos dieron cita para el día siguiente a las 9 de la mañana, después de ofrecernos varios turnos. La víctima confiaba en que su agresor había abandonado el domicilio, pero no estaba completamente segura y no sabía si volvería. Ella tenía que volver con su hijo de 4 años y pasar la noche hasta el día siguiente, mientras él sabía que ella le iba a denunciar].

Por otro lado, en lo referente a la especialización de los diferentes agentes, es necesario advertir que ésta también es insuficiente. Es decir, la formación proporcionada a dicho personal es vaga y estereotipada, basada en un conocimiento muy genérico acerca del fenómeno criminal de la Violencia de Género. No se tiene conciencia de la verdadera naturaleza del delito, ni de las diferentes manifestaciones y no se establecen habilidades de comunicación y tratamiento. [En el mismo acompañamiento, la víctima denunció sin la presencia de su abogada de oficio y cuando ésta llegó tuvo que repetir la misma información de nuevo, apenas pudo estar con ella escasos minutos y no le preguntó nada.]

De esta manera, se deja a la verdadera voluntad del profesional su mayor o menor implicación en dicha especialización. También hay que señalar que resulta de especial importancia la sensibilización, y no únicamente la especialización y formación en la materia.

"No se contempla en la formación de los profesionales el componente interseccional de la violencia de género y la migración, lo que puede influir gravemente en las decisiones judiciales de la víctima."

"Se trata, por lo tanto, de establecer un sistema judicial con perspectiva de género y perspectiva intercultural, que ponga de manifiesto las diferentes realidades de las mujeres que sufren violencia de género."

Conocer profundamente todas las cuestiones y puntos importantes acerca de la Violencia de Género, sin una verdadera implicación intrínseca en la persona, impedirá que se desplieguen todos los efectos deseados. Es por todo ello que se debe apelar a la necesidad de sensibilizar no sólo a nivel social sino también a nivel institucional, para que dicha especialización no sea únicamente teórica. Es necesario incorporar una perspectiva de género y feminista, para que se ahonden en los asuntos propios de la violencia, los ciclos que se viven y el terror y el miedo que muchas mujeres sienten y le paraliza a la hora de interponer una denuncia.
En relación al elemento intercultural, hay que destacar la importancia de la figura del intérprete.

No obstante, es evidente la carencia de recursos en este ámbito, ya que no hay suficientes intérpretes para todos los juzgados ni tampoco está abarcada la gran mayoría de idiomas. [Nos contaba el intérprete que asistió a una de nuestras usuarias en el procedimiento, que era de los pocos intérpretes marroquís que había y que supone un gran problema la variedad de dialectos y la ausencia de personas que los entiendan realmente. Además, muchas veces se solicitan intérpretes que después o manifiestan no entender realmente lo que la mujer está diciendo o traducen de forma genérica, perjudicando así la valoración en el procedimiento.]. Hay que añadir igualmente que, fruto de dicha carencia, en numerosas ocasiones, si la mujer habla razonablemente el español, no se aprecia la necesidad de un intérprete, lo que puede perjudicar significativamente las expresiones y relatos de la declaración. Continuando con el elemento intercultural, hay que añadir que no sólo es necesaria la mayor presencia y disponibilidad de intérpretes en los juzgados sino también la incorporación de mediadores culturales.

Se trata, por lo tanto, de establecer un sistema judicial con perspectiva de género y perspectiva intercultural, que ponga de manifiesto las diferentes realidades de las mujeres que sufren violencia de género. Así pues, tenemos que tener en cuenta que, dependiendo de la cultura del país de origen, el concepto de "amenazas" puede variar; como también puede hacerlo el de "vejaciones" o el de "coacciones"; incluso puede ser diferente la concepción del "miedo" y del "riesgo". La mediación intercultural puede ayudar a evitar situaciones de revictimización.

Órdenes de protección: principal mecanismo de acceso a los derechos.
En cuanto a la solicitud y órdenes de protección, las cifras establecidas por la Delegación del Gobierno muestran que en el 2021 hay un total de 27.584, disminuyendo el valor con respecto al 2020, año en el que se incoaron 35.948 órdenes de protección. De la cifra total de órdenes

incoadas en el 2021, se han adoptado 19.342, denegado 8.087 e inadmitido 155.[33] (*Ver: Tabla 1. Órdenes de protección 2009-2021).* Por tanto, aunque las cifras resaltan la adopción de órdenes de protección, sigue siendo necesario dotar de mayores recursos a las policías que se encargan de su control y efectividad para que los quebrantamientos que ha habido, sean cada vez menos numerosos y las mujeres se sientan más protegidas.

Tabla 1. Órdenes de protección 2009-2021

Año	Incoadas	Adoptadas	Denegadas	Inadmitidas	Pendientes final trimestre
Año 2009	41.081	28.763	12.574		500
Año 2010	37.908	25.494	12.353		96
Año 2011	35.813	23.566	12.247		12
Año 2012	34.537	21.235	13.307		4
Año 2013	32.831	19.349	13.482		2
Año 2014	33.167	18.775	14.391		1
Año 2015	36.292	20.820	13.756	1.717	10
Año 2016	37.958	24.341	12.408	1.180	110
Año 2017	38.488	26.044	11.645	789	12
Año 2018	39.176	27.093	11.455	628	4
Año 2019	40.720	28.682	11.678	361	0,
Año 2020	35.948	25.349	10.357	242	2
Año 2021	27.584	19.342	8.087	155	0,

Elaboración propia con datos de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.

Por último, cabe resaltar los diferentes aspectos que caracterizan la denuncia segura. En primer lugar, la necesidad de que la víctima haga un relato de los hechos lo más claro y coherente posible. En este sentido, la gran mayoría de los casos contienen múltiples sucesos ocurridos a lo largo de mucho tiempo, que cuesta relatar de forma precisa y ordenada. Además, el desgaste psicológico de la mujer puede implicar fuertes dificultades, de ahí la importancia del asesoramiento previo y la especialización de los agentes que recogen el relato de las mujeres, previamente comentado. En segundo lugar, se requiere la concreción de los hechos violentos que revistan un carácter delictivo.

Por esta razón, es imprescindible la correcta traducción del idioma y la mediación cultural para las mujeres extranjeras, así como la necesidad de la presencia del abogado/a de oficio y la sensibilización de los agentes, para evitar la victimización secundaria en todas sus formas. En tercer lugar, la necesidad de un relato en orden cronológico para conseguir transmitir a un juzgado que no ha presenciado los hechos y que escuchará a las dos partes, el verdadero escenario de violencia y sufrimiento vivido por la mujer. Por último, aunque la declaración de la víctima en la denuncia puede ser susceptible de prueba suficiente en el proceso, siempre es conveniente la aportación de otras pruebas como puedan ser grabaciones, imágenes o partes médicos, entre otros. Sin embargo, derivado de la propia naturaleza del delito de Violencia de Género, es una tarea especialmente compleja para la víctima disponer de las mismas.

[Una de nuestras usuarias que acudió a denunciar, relataba como él la insultaba delante de su hijo menor, la exponía frente a la ventana gritando obscenidades a los vecinos y la amenazaba con llevarse al menor al país de origen].

[Otra usuaria contaba cómo él le llegó a lanzar un bote de crema a la cara, delante del menor, y cómo ella se encerraba en la habitación para dormir para evitar que él entrase y empezara a abusar de ella sexualmente].

[33] Dato actualizado a fecha de 23/12/2021, extraído del Portal estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género: http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/

No hay que olvidar que esta violencia se propicia en el seno del núcleo familiar, lo que implica una mayor temeridad en el caso de tenencia de hijos, el ejercicio del control social y económico sobre la víctima y la actitud sorpresiva del maltratador y el miedo a su agresividad, todo ello factores que impiden de forma sistemática la obtención de dichas pruebas. [En el caso de una de las víctimas, su agresor no permitía escolarizar al menor para que ella no pudiera trabajar por tener que cuidarlo. Al mismo tiempo la maltrataba diciendo que no sabía hacerlo y que era mala madre].

[Otra usuaria contaba cómo con sólo su pareja la maltrataba a base de amenazas sobre el menor y sobre quitarle la guarda y custodia si ella decidía denunciar y aprovechando además la situación de su trabajo de forma irregular].

En conclusión, hay que resaltar la verdadera importancia sobre la necesidad de dotar a todo el sistema, desde los servicios más básicos hasta aquellos donde la mujer ya recibe una atención directa, para que vea el derecho a denunciar como una vía realmente segura que, además, no consistirá únicamente en protección, sino también en la adecuación más saludable para ella. De esta manera, se podrá lograr un incremento de las mujeres que se atrevan a denunciar, descendiendo así la probabilidad de feminicidios.

5.2.3. Protección de los menores víctimas de violencia de género

Uno de los aspectos más específicos de la Violencia de Género es la utilización de los menores como instrumento para ejercer maltrato sobre la mujer, lo que supone un doble perjuicio: el de la mujer y el del menor, que resulta víctima directa de este tipo de violencia. Es por ello que resulta de especial interés mencionar las medidas relativas a la patria potestad y custodia, que se ven alteradas en los términos legalmente previstos cuando concurre una situación de violencia en el ámbito familiar. Así pues, las últimas modificaciones legislativas han incrementado la protección de los menores cuando se ven envueltos en un entorno de violencia. A continuación se analizan las de mayor trascendencia:

Patria Potestad; Guarda y Custodia y Régimen de visitas:
El artículo 158 del Código Civil (en adelante, C.C.) faculta al juez para acordar la suspensión cautelar del ejercicio de la patria potestad y/o del ejercicio de la guarda y custodia, así como del régimen de vistas y las comunicaciones. El artículo 94 C.C., por su parte, añade que, en caso de tratarse de un/a menor con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, no se establecerá régimen de visitas y, en caso de existir uno, se suspenderá respecto del progenitor que esté inmerso en un proceso penal por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o sus hijos.

Tampoco se establecerá régimen de visitas cuando la autoridad judicial advierta, de las alegaciones de las partes y las pruebas practicadas, la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género. Sin embargo, la autoridad judicial podrá establecer un régimen de visitas, comunicación o estancia mediante resolución motivada siempre que sea por el interés superior del menor o por voluntad, deseo y preferencia del mayor de edad con discapacidad necesitado de apoyo y previa evaluación de la situación de la relación paternofilial. No procederá, en ningún caso, el establecimiento de un régimen de visitas respecto del progenitor en situación de prisión provisional o por sentencia firme, acordada

en procedimiento penal por los delitos señalados anteriormente. Por tanto, se puede concluir que la existencia de un procedimiento judicial penal de violencia familiar o de género puede conllevar la suspensión cautelar de la patria potestad, del régimen de custodia establecido y del derecho de visitas, o una restricción de los mismos.

En los procedimientos penales de violencia contra la mujer se podrá solicitar, en la Orden de Protección, medidas civiles entre las que se encuentra el ejercicio en exclusiva de la patria potestad por uno de los progenitores, según lo establecido en el artículo 544 ter. 7º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en su versión dada por la *Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia/de protección a la infancia.*

Hay que destacar que estas medidas no se acuerdan automáticamente, sino que hay que valorar las circunstancias concurrentes antes de acordarlas. Además, velando por el interés superior del menor, podrá establecerse un régimen de visitas o, en caso de existir ya uno, limitarlo o suspenderlo. En este sentido, la Nota de Servicio 1/2021 de la Fiscalía General del Estado, Unidad de Violencia Sobre la Mujer, establece el criterio orientativo: no solicitar régimen de visitas de menores hijos de la mujer víctima de violencia de género o, si ya existía uno fijado judicialmente, solicitar su suspensión en la tramitación de las órdenes de protección.

Incumplimiento de las medidas económicas. Violencia económica:
El incumplimiento de las medidas económicas por parte de los obligados a su pago está siendo interpretado como una vertiente de la violencia de género, que se viene denominado *violencia económica*. Sin embargo, tal concepto en sí no tiene virtualidad penal. Se trata de conductas que podrían considerarse como una manifestación de violencia de género, pero que tienen un reflejo en la normativa penal de forma independiente. Es el supuesto del delito de impago de la **pensión de alimentos**.

A estos efectos, el Tribunal Supremo, en la sentencia de 17 de marzo de 2021, ha calificado dicho delito como "violencia económica", aunque dicha calificación no tiene repercusión a efectos prácticos. En la actualidad, habrá que ver cada una de las conductas y calificarlas penalmente en función de los delitos en el Código Penal, siendo el más relevante, por ser más habitual, el ya mencionado "delito de impago de pensión de alimentos", previsto en el artículo 227 C.P. Comete este delito la persona que no abone la pensión de alimentos durante dos meses consecutivos o cuatro no consecutivos.

En este sentido, se puede observar algún avance legislativo de trascendencia como, por ejemplo, la modificación del artículo 57 del C.P., llevada a cabo por el número treinta del artículo único de la *Ley Orgánica 1/2015*. Con esta modificación se ha introducido, entre los delitos respecto de los que se podrá acordar en sentencia una orden de alejamiento del artículo 48 del C.P., aquellos

"La existencia de un procedimiento judicial penal de violencia familiar o de género puede conllevar la suspensión cautelar de la patria potestad, del régimen de custodia establecido y del derecho de visitas, o una restricción de los mismos."

delitos contra el "orden socioeconómico y relaciones familiares" (entre los que se incluye el referido delito de impago de la pensión de alimentos). Ello significa que, en una sentencia condenatoria por el delito previsto en el artículo 227 del C.P., podría acordarse también la pena de alejamiento.

Incumplimiento de medidas:
El cumplimiento de las medidas puede ser exigido a través del procedimiento de *ejecución de sentencia*, para el que se requiere abogado y procurador. Este procedimiento consiste en solicitar al juez que haga cumplir al progenitor con su obligación, aunque hay que señalar que no siempre es efectivo o práctico, generalmente debido a la demora que conlleva un procedimiento civil.

Profesionales en el procedimiento de familia. Justicia gratuita:
En los procedimientos de familia, generalmente, es necesaria la intervención de abogado y procurador. Los abogados fijan libremente sus honorarios, aunque es posible exigir un presupuesto. En caso de cumplir con los requisitos económicos fijados para obtener justicia gratuita, es posible acceder a los servicios de un abogado y un procurador de oficio. En el caso de las víctimas de Violencia de Género, tienen reconocido el beneficio de justicia gratuita por ley, sin necesidad de acreditar insuficiencia de ingresos.

5.3. RECURSOS INSTITUCIONALES: PROTECCIÓN DE LAS MUJERES INMIGRANTES Y DIFICULTAD DE ACCESO

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género abarca una serie de derechos socio-económicos y laborales, para garantizar la atención integral de la mujer víctima de violencia de género. No obstante, es importante tener en cuenta el artículo 23 de dicha ley, que contempla las diferentes formas de acreditación de la condición de víctima de violencia de género. El acceso a estos derechos es una forma especial de tratamiento y atención frente a la violencia de género, y para ello resulta esencial la acreditación de la situación de víctima. En este sentido, el mencionado artículo 23 entiende que dicha condición será acreditada:

"El acceso a estos derechos es una forma especial de tratamiento y atención frente a la violencia de género, y para ello resulta esencial la acreditación de la situación de víctima."

"mediante una sentencia condenatoria por un delito de violencia de género, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género. También podrán acreditarse las situaciones de violencia de género mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos".

En este sentido, cabe destacar la reciente Resolución de 2 de diciembre de 2021 de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad sobre la Acreditación de las situaciones de Violencia de Género de 11 de noviembre de 2021[34] que, precisamente, modifica este artículo 23. Dicha modificación tiene como objetivo la ampliación de los medios de acreditación de la violencia de género a otros extrajudiciales, como son: informe de servicios sociales; informe de servicios especializados; informe de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género; o cualquier otro previsto en la normativa de carácter sectorial.

Dicho informe puede ser solicitado por: las víctimas en el proceso de decidir si denunciar; las víctimas con procedimiento judicial archivado; las víctimas que han interpuesto denuncia y el proceso está en fase de investigación; las víctimas con sentencia condenatoria pero cuya pena impuesta ya ha sido extinguida; las víctimas con orden de protección denegada pero que se está investigando más en el proceso penal y en aquellos casos en que existan denuncias previas o denuncias retiradas. Además, se establece un Punto de Coordinación de Órdenes de Protección con el fin de que las instituciones estén intercomunicadas y facilitar, así, el acceso a la información documental necesaria para la expedición de la acreditación.

Se acordó por todas las Comunidades Autónomas el procedimiento común para expedir dicho informe para que tuviese una eficacia de **título habilitante en todo el territorio nacional**. Dicho título **permitirá el acceso de las víctimas de Violencia de Género tanto a los derechos** regulados

[34] Resolución de 2 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad, de 11 de noviembre de 2021, relativo a la acreditación de las situaciones de violencia de género.

en el Capítulo II "Derechos laborales y prestaciones de la Seguridad Social" de la *Ley Orgánica 1/2004* como a todos los derechos, recursos y servicios reconocidos en la normativa estatal que les resulte de aplicación, cuyas disposiciones normativas de carácter sectorial contemplen y regulen el acceso a cada uno de ellos incluyendo, entre los requisitos exigidos, la acreditación de la situación de violencia de género mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente.[35]

Es por ello que resulta necesario tener en cuenta lo ahora mencionado, de manera que la mujer pueda tener acceso a los derechos socio-económicos, que a continuación se comentarán, para garantizar la protección de la mujer y el acceso a las herramientas necesarias para continuar con el proceso y abandonar la situación de violencia.

A. Recursos habitacionales:

De acuerdo con todo lo expuesto, se hace evidente que las mujeres víctimas de violencia de género necesitan un respaldo social que les permita tener un lugar seguro al que acudir, ya que muchas veces el impedimento de escapar de tal situación radica, precisamente, en el miedo de quedarse sin vivienda para ellas y sus hijos e hijas, falta de empleo y redes de apoyo, no saber dónde ir. Es necesario, por tanto, garantizar unos recursos de acogida para estos casos.

a. Empadronamiento

Darse de alta en el padrón municipal, además de ser un requisito indispensable para cualquier trámite, se constituye en una de las principales barreras para el colectivo inmigrante. ["Cuando yo vine a España no sabía qué era eso del padrón, después de tres meses ya me informaron, pero ese no fue el problema, cuando se lo pedí a la compañera de piso que me arrendaba la habitación, me dijo que ella no podía empadronarme, así que estuve 9 meses sin el empadronamiento, hasta que me cambie de casa"] Caso Victoria. ["Cuando yo estuve en el programa de acogida de protección internacional, estuve 9 meses en el piso de acogida, y nunca me empadronaron, eso ahorita es un problema para mis hijas, pues me quedé sin poder presentar la solicitud de familia monoparental, porque mis hijas supuestamente no cumplían el tiempo mínimo de empadronamiento, pero eso no es verdad, pues nosotras hace más de un año que estamos aquí"] Caso Paola.

b. Ayudas al alquiler

con especial atención a los recursos existentes para las mujeres víctimas de violencia de género, que son derivadas por medio de Mujer 24h, lo que hace necesario que la mujer vaya a presentar allí su caso y, como se ha visto, acredite su condición de víctima.

[35] La Delegación de Gobierno para la violencia de género informa: Acuerdo de la conferencia sectorial de igualdad sobre la acreditación de las situaciones de violencia de género.

c. Centros residenciales: acogen a mujeres solas o con hijos menores para brindarles ayuda psicológica y social
Se realiza el acceso a través de los centros Mujer 24h.

- Centros de emergencia: estancia no superior a 15-30 días, salvo excepciones.
- Centros integrales: estancia aproximada de 6 meses, prorrogables 6 más en función de la situación.
- Pisos tutelados: estancia aproximada de 1 año.

En muchas ocasiones el acceso a los servicios que ofrecen ciertas instituciones españolas gira en torno a la posesión de un Número de Identidad de Extranjero (N.I.E.). Ello provoca una suerte de situación cíclica, ya que, en múltiples ocasiones, la obtención de la tarjeta de identificación de extranjero se demora, lo que retrasa la solicitud de ayudas. Este ha sido el caso de muchas de nuestras usuarias, que destacan los obstáculos con los que se encuentran a la hora de poder pedir cita para realizar dichos trámites: **"las citas están horribles en cuanto a franjas horarias también".**

No hay que olvidar que muchas de ellas trabajan por las mañanas y no tienen disponibilidad para poder asistir a las citas en el horario asignado. En relación a esto, sería conveniente establecer un horario excepcional en el que poder atender de forma puntual a aquellas mujeres que no pudieran asistir en horario matutino, debido a sus circunstancias personales, como por ejemplo, porque trabajan como internas o porque únicamente pueden acudir cuando su pareja no está en casa.

En otros casos no se ha tenido en cuenta la situación psicológica de la mujer maltratada. Este fue el caso de Sonia, que debido a los abusos sexuales que tanto ella como su hija pequeña habían recibido, no soportaban la presencia de un hombre cerca. La asociación de acogida no tuvo en cuenta tales circunstancias, de manera que tuvieron que convivir con ello, sin que existiera la posibilidad de asignarles otro lugar donde alojarse. A ello hay que añadir que en ningún momento se les proporcionó asistencia

"La realidad muestra la dificultad de cumplir algunos de los requisitos establecidos para acogerse a estos instrumentos [...]Todo ello incrementa la vulnerabilidad y situación de indefensión a nivel socioeconómico de las personas migrantes."

psicológica. Según ella, nadie actuaba ante su situación y se sentía culpabilizada, ya que lo único que le decían era que se tenía que calmar. Entre las declaraciones que hizo Sonia podemos destacar la siguiente: **["Yo me sentí siendo víctima dentro de una protección de víctima, revictimizada me sentí, no fui escuchada, fui amenazada y vulnerable..."].**

Es necesario evitar la revictimización que sufren al solicitar ayuda o el sentimiento de incomprensión por parte de las instituciones. Resulta fundamental no olvidar el aspecto psicológico, ya que las situaciones que han vivido y por las que atraviesan tienen un fuerte efecto a nivel mental. Por ello es de gran importancia brindar una primera asistencia psicológica para valorar las condiciones en que cada mujer se encuentra y el entorno que necesita para poder recuperarse.

B. Salud

a. Derechos en materia de salud

todas las personas tienen derecho a la tarjeta sanitaria (SIP). En caso de tratarse de personas extranjeras en situación administrativa irregular, el artículo 3 del *Real Decreto-Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud* señala que tendrán derecho a darse de alta en el Sistema Sanitario de la comunidad autónoma correspondiente. Para ello, se debe solicitar el documento que lo acredite o al menos que se facilite e imprima el Código de Identificación Autonómico (código CIPA). Este es el número que identifica a la persona dentro del Sistema Sanitario. Es importante destacar que esto debe llevarse a cabo fuera del periodo de estancia de 90 días, puesto que durante éste lo adecuado es tener un seguro médico de viaje y, por tanto, en caso de no tenerlo será necesario aportar un informe previo favorable de servicios sociales[36].

b. Cómo gestionar la tarjeta sanitaria[37]

se puede solicitar tanto telemática como presencialmente en el centro de salud más cercano a su domicilio.

A pesar del acceso universal al Sistema de Salud, son múltiples las dificultades encontradas en el momento de solicitar una cita con el servicio psicológico. En la actualidad se está reivindicando la importancia de la salud mental y las deficiencias del sistema público de salud para atender a dicha demanda. En este mismo sentido, cabe destacar que para las víctimas de violencia de género no se está gestionando ninguna derivación específica ni prioridad en las citas para las atenciones. Esta situación conlleva que las mujeres víctimas carentes de recursos de base, se encuentren con mayores dificultades para poder recibir un tratamiento psicológico que les ayude a superar el maltrato sufrido, los traumas y todas las consecuencias psicológicas generadas por la propia violencia de género.

c. Formación e inserción laboral

Las políticas activas para la inserción de víctimas de violencia de género contempladas en la *Ley Orgánica 1/2004* *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* muestran la necesidad de implementar este tipo de políticas dirigidas a las mujeres de este colectivo que estén inscritas como demandantes de empleo, situación que muchas mujeres inmigrantes no pueden acreditar.

En este sentido, cabe destacar el Programa de Inserción Sociolaboral para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, establecido en 2008, en el que se contemplan las siguientes medidas:

- Elaboración de un itinerario individualizado de inserción sociolaboral.
- Realización de un programa formativo específico.
- Incentivos para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia.

[36]Enlace directo para más infomación: https://yosisanidaduniversal.net/que-puedo-hacer/si-llevo-mas-de-90-dias-residiendo-en-espana
[37]Enlace para acceso directo: http://www.san.gva.es/web/dgcal/preguntas-frecuentes

- Beneficios para las empresas que las contraten.
- Estímulos para facilitar la movilidad geográfica.
- Incentivos para compensar diferencias salariales.
- Convenios con empresas para facilitar su contratación

En el caso de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género en situación administrativa irregular, cabe destacar otra serie de dificultades añadidas que suponen un aumento de su vulnerabilidad, que son:

• Homologación de estudios: equivalencia con los títulos del sistema educativo español, dependiendo de si son estudios universitarios o no universitarios.

• Convalidación de estudios: equivalencia para poder continuar los estudios en un centro español, dependiendo de si son universitarios o no universitarios.

• Acceso al sistema educativo español: para la obtención del Graduado en Educación Secundaria.

• Cursos de formación (dificultades del idioma).

• Ayudas educativas para sus hijas/os (en especial, dificultad de acceso a guarderías)

d. Prestaciones y ayudas

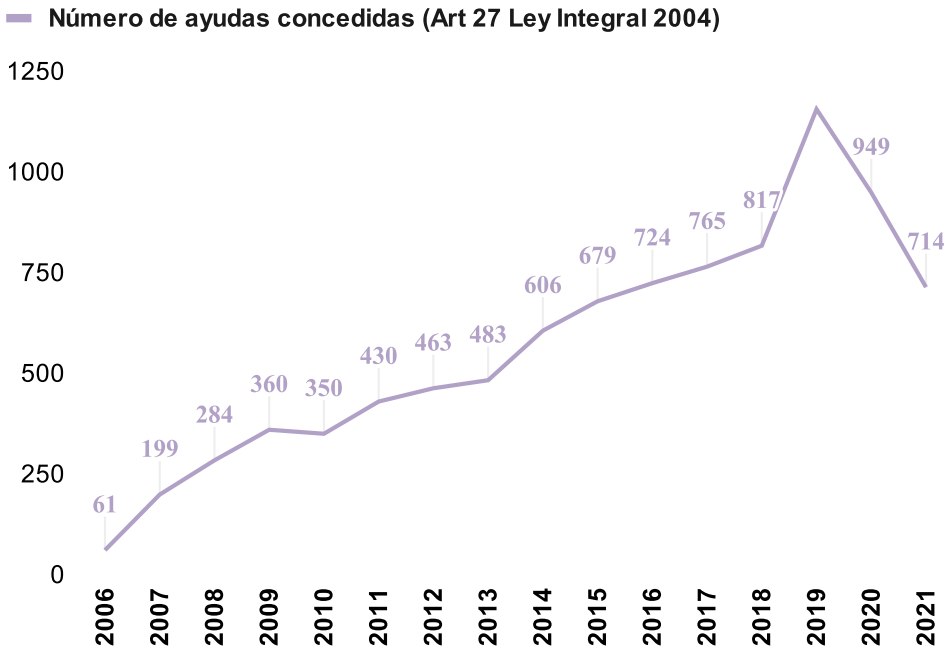
se les ofrece información sobre las prestaciones y ayudas existentes en nuestra comunidad a las que pueden tener acceso, de la misma forma que se han mencionado anteriormente las ayudas específicas para mujeres víctimas de violencia de género, que son:

• Ayuda económica específica para mujeres víctimas de violencia de género con especial dificultad para obtener un empleo. Esta ayuda es compatible con otras de carácter autonómico o local concedidas con base en la situación de violencia de género y con la Renta Activa de Inserción. De este tipo de ayudas fueron concedidas 538 hasta mayo de 2021. Según el registro nacional, el 2019 fue el año en el que más se concedieron, con un total de 1.156.[38] *(Ver gráfico 2. Número de ayudas concedidas - Art 27 Ley Integral 2004)*

"Los grupos especializados son muy escasos y no pueden garantizar la atención a todas las mujeres que lo solicitan."

[38]Dato actualizado a 07/05/2021 con fecha de referencia 31/03/2021, extraído del Portal estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género: http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/

Gráfica 2. Número de ayudas concedidas



Elaboración propia con datos de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.

• Ingreso Mínimo Vital.

• La Renta Activa de Inserción (RAI). En el año 2020 se concedieron, a nivel nacional, 25.288 a mujeres víctimas de violencia de género[39].

• Ayudas de emergencias para mujeres víctimas de violencia sobre la mujer.
Hay que añadir igualmente la posibilidad de solicitar una indemnización por causa de muerte como consecuencia de la violencia sobre la mujer atendiendo a la información que presenten.

e. Otros recursos institucionales:

- **ACCESS:** Es el mapa que muestra los recursos y servicios más cercanos. Permite realizar una sencilla búsqueda de acuerdo con las necesidades y circunstancias.

- **APP ALERTCOPS:** Aplicación que permite a la mujer avisar a la policía en materia de género. Proporcionado por los servicios sociales del municipio en el que tenga el domicilio la mujer víctima de violencia de género.

- Número telefónico de atención a víctimas: **016**. También puede enviarse un correo electrónico a **016.online@igualdad.gob.es**. En el 2021, se han realizado 72.922 llamadas al 016[40].

- **ATENPRO: 900 222 292**. Atención telefónica inmediata, las 24 horas del día los 365 días al año. A lo largo del 2021, se han activado 16.605 dispositivos de ATENPRO[41].

- Teléfono para personas con discapacidad auditiva y/o del habla: **900 116 016**.

[39] Dato actualizado a fecha de 04/11/2020, extraído del Portal estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género: http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/
[40] Dato actualizado a fecha de 03/12/2021, extraído del Portal estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género: http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/
[41] Dato actualizado a fecha de 03/12/2021, extraído del Portal estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género: http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/

- Teléfono de Emergencias: **112.**

- Teléfono de Emergencias para denunciar malos tratos: **900 100 009**.

- Teléfono de Policía Nacional: **091**. A este número también permite contactar con:

- Unidad de Atención a la Familia y Mujer (UFAM)

- Unidades de Prevención, Asistencia y Protección (UPAP): si necesitan intervención policial inmediata o no pueden contactar con el policía que tienen asignado.
- Teléfono del Equipo Mujer-Menor, a cargo de la Guardia Civil (EMUME): **963 174 660**.

- Teléfono del Grupo de Atención a los Malos Tratos (GAMA), a cargo de la Policía Local: **092**.

En conclusión, puede afirmarse que son muchas las barreras e impedimentos a los que se enfrentan estas mujeres en la actualidad. En primer lugar, la desinformación: el desconocimiento de los principales recursos que se les ofrece y de las herramientas de las que disponen para poder hacer frente a su situación. Por ello, es necesario crear campañas, talleres, charlas que permitan a estas mujeres conocer el acceso que tienen a tales servicios.

En segundo lugar, la enorme vulnerabilidad emocional a la que están sometidas provoca en ellas una gran dependencia hacia el agresor y, derivado de ésta, un aislamiento social que dificulta la salida de la situación a la que están sometidas. Es de gran importancia que dispongan de servicios de acogida para poder escapar de dicho escenario y que reciban la asistencia psicológica y jurídica pertinente, teniendo en cuenta sus circunstancias y con horarios de atención flexibles, que faciliten los procesos de tramitación.

No podemos permitir que estas mujeres se sientan solas, son luchadoras que llevan grandes mochilas a sus espaldas y necesitan encontrar un nuevo camino para seguir adelante. Es importante que cuenten con los medios más adecuados para conseguirlo.

"Es de gran importancia que dispongan de servicios de acogida para poder escapar de dicho escenario y que reciban la asistencia psicológica y jurídica pertinente."

6. PROPUESTAS Y ACCIONES DE MEJORA

"Es necesaria la revisión de los protocolos de actuación para detectar errores y deficiencias y dotar de mayores recursos económicos, de formación, profesionales y de coordinación entre las distintas Administraciones."

Como se ha podido ver a lo largo del presente informe, son muchos los medios, recursos y las vías que se han desarrollado para atender la lacra de la Violencia de Género que están sufriendo las mujeres a nivel mundial. No obstante, son muchas las que se quedan al margen del sistema y que, día a día, incrementan las cifras de feminicidios. Es por esta razón que, tras el profundo análisis de los múltiples aspectos que abarca nuestra legislación para el tratamiento y prevención de la Violencia de Género en España y la plasmación de la realidad que se da una vez aplicado todo este marco teórico, vemos que ha sido insuficiente, por tanto, se presentan una serie de propuestas y acciones que ayuden a subsanar todas las deficiencias expuestas, que no están permitiendo una eficacia real de todo el sistema.

En primer lugar, se manifiesta la necesidad de elaborar estudios tanto a nivel cuantitativo como cualitativo para conocer la verdadera eficacia de cada uno de los sistemas y poder detectar qué es lo que está fallando. Es necesaria la revisión de los protocolos de actuación para detectar errores y deficiencias y dotar de mayores recursos económicos, de formación, profesionales y de coordinación entre las distintas Administraciones con incidencia en la atención integral a las mujeres víctimas y supervivientes de violencias machistas a ellas y a sus hijos e hijas, sin importar su origen, clase, raza, situación administrativa, edad, etc., en todo el territorio nacional. Además, es indispensable la realización de un profundo estudio acerca de la población migrante en España, atendiendo a su situación administrativa (regular-irregular) y su correlación con la Violencia de Género.

De esta manera, queremos y debemos valorar cuántas mujeres extranjeras están quedando al margen del sistema y las razones de ello, así como entender de qué manera afectan las múltiples discriminaciones, situándoles en un marco de mayor vulnerabilidad. Por ello, se apela al poder judicial español para la aplicación de los protocolos existentes, dado que solamente **menos del 1%** de los funcionarios lo aplican, en la atención en el momento de

"Tenemos que ser conscientes de que cada mujer es diferente y vive su situación de una forma particular, dependiendo de la fase del proceso en la que se encuentren y de si son conscientes de la situación de violencia en la que están inmersas."

recogida de la denuncia (CGPJ). Así como, la incorporación de datos específicos acerca de la situación administrativa de las mujeres de origen extranjero, con el fin de poder elaborar estadísticas posteriormente.

En segundo lugar, resulta de gran importancia la necesidad de ampliar el ámbito de protección de la Violencia de Género que se contempla en la *Ley 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, más allá de la relación de la pareja o ex pareja y entendiendo por la misma, la totalidad de violencias machistas que sufren las mujeres por el simple hecho de serlo, tal y como se establece en el *Convenio de Estambul*.

Esto es imprescindible para que ninguna mujer quede excluida. Esto es especialmente importante para las mujeres migrantes ya que, al llegar a España, sufren otro tipo de violencias como por ejemplo las agresiones sexuales y, por no entenderse como víctima VIOGEN, quedan alejadas del acceso tanto a los recursos como a otros medios de protección. Asimismo, hay que dotar de mayores recursos humanos y económicos a las entidades del sector social para que actúen como espacios de protección y primer acceso para las víctimas, de manera a crear espacios seguros en los que la mujer pueda apoyarse y adoptar mayor seguridad para optar al resto de recursos. Esto adquiere mayor importancia en el caso de las mujeres inmigrantes ya que se encuentran en situaciones más complejas al no conocer el lugar, la normativa y no contar con apoyo cercano, lo que limita la toma de decisiones. Es por ello que puede resultar, especialmente para estas últimas, un espacio de refuerzo, empoderamiento y seguridad mucho mayor.

En cuanto a los profesionales que intervienen en las diferentes instituciones y que juegan un papel fundamental en cada uno de los escalones de la violencia de género, reiteramos la necesidad no sólo de mayor formación y más especializada sino que la base de todo el sistema y de todos sus trabajadores tenga una perspectiva de género. Se requiere además de una mayor formación, una mayor sensibilización y eliminación de prejuicios y falsas creencias acerca de este tipo delictivo. Debemos prestar atención a la primera acogida que se le hace, ya que resulta de especial importancia el primer contacto de la mujer con los equipos de intervención tras haber dado el paso de pedir ayuda. Tenemos que ser conscientes de que cada mujer es diferente y vive su situación de una forma particular, dependiendo de la fase del proceso en la que se encuentren y de si son conscientes de la situación de violencia en la que están inmersas, por lo que habrá que trabajar con estas medidas dependiendo de todas las situaciones. Es por eso que es importante tener diferentes líneas de actuación y conocer diferentes medidas de intervención para cuando hay que tratarlas.

No se trata sólo, por tanto, de saber tratar a la víctima sino además de saber detectar cuándo lo está siendo. No obstante, entre las medidas para evitar esta victimización secundaria encontramos: desarrollo de habilidades comunicativas; evitar paternalismos; informar de todos los recursos disponibles de una forma clara, de los tiempos de los procesos judiciales y de las posibles consecuencias que puede tener el autor del delito, en este caso el hombre; evitar a toda costa dar consejos, patologizar a la víctima o seguir victimizándola con expresiones o comentarios que denotan lástima; por supuesto, evitar los estereotipos de género y las actitudes o comentarios machistas; no hacer promesas que no se pueden cumplir y que den falsas esperanzas a la víctima.

Por último, el acceso a los recursos socio-económicos y de salud también deben ser mejorados. En este sentido, además de la necesidad general de mejorar la atención de la salud mental en el sistema público, debe hacerse especial hincapié ante estas situaciones y reforzar y dirigir expresamente dichos servicios a las mujeres víctimas de violencia de género. Asimismo, garantizarse también a las mujeres migradas en situación irregular sin restricciones. De la misma manera, para el resto de recursos a nivel administrativo coordinar y establecer vías de colaboración entre las diferentes instituciones, ya sean los juzgados, la Oficina de Extranjería y consulados para acortar los procesos burocráticos y su tardanza a fin de superar las barreras administrativas que pudieran derivarse de la situación nacional y migratoria de la víctima y, en su caso, de sus hijos e hijas[42].

Finalmente, para abordar el fenómeno de la Violencia de Género de una forma verdaderamente integral, es necesario que se aplique además de una perspectiva de género general, una perspectiva intercultural para abordar toda aquella violencia y discriminación que se sufre de manera interseccional. Por esta razón, resulta evidente la necesidad de dotar al sistema judicial y a las diferentes fuerzas de seguridad, así como al resto de personal interviniente desde otras áreas de especialización de herramientas para poder ofrecer dicha atención integral y con una amplia visión de las diferentes necesidades de la víctima que influye en su manera de afrontar la realidad de la violencia que está sufriendo. Una de las formas de implementar dicha perspectiva interseccional en el sistema, sería a través de la formación de grupos de mediación intercultural que trabajaran de manera conjunta con intérpretes no solo en el ámbito judicial sino también en las diferentes policías y sistema de salud. Esta mediación intercultural permitirá un mayor acercamiento a la realidad de las víctimas, disminuirá los casos de violencia institucional y de victimización secundaría y aportará mejores resultados a los procesos judiciales para con las víctimas.

En conclusión, debemos recordar que la Violencia de Género no tiene un fin en sí mismo, sino que es más bien un medio para perpetuar la dominación y el control. Además, se trata de una violencia transversal, por lo que podemos encontrarla en las diferentes etapas de la vida de una mujer, estando siempre en riesgo de ser víctima, así como en todas las clases sociales y que tiende a perpetuarse ante la propia aceptación de la mujer del dominio de su pareja. Con todo ello, cabe entender que no podemos reducir esta forma de violencia a la ejercida por el hombre hacia su pareja o expareja, sino que debemos atender a la complejidad del fenómeno y la multiplicidad de formas en las que se manifiesta, para poder llegar a todas las mujeres que la sufren sin que ninguna de ellas se vea perjudicada por un sistema que ha fallado.

[42]Documento político de asociaciones y colectivos de mujeres migradas (2020). ¡Para no dejar a nadie atrás! Disponible en: https://aieti.es/wp-content/uploads/2020/10/Para_no_dejar_a_nadie_atras_-DOCUMENTO-FINAL.pdf

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Investigación y Especialización Sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) y Red de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe (2020). Mujeres migrantes víctimas de Violencia de Género en España. Segundo informe. Documento de análisis cuantitativo. Disponible en: https://aieti.es/wp-content/uploads/2020/12/Documento_2DO-.pdf
- Asociación de Investigación y Especialización Sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) y Red de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe (2021). Tirar del hilo: historias de mujeres migradas supervivientes de violencia machista. Disponible en: https://tirardelhilo.info/wp-content/uploads/2021/06/TIRAR-DEL-HILO-Informe-completo.pdf
- Asociación Por Ti Mujer (2020). Covid-19: su impacto en las mujeres inmigrantes de la ciudad de València. Disponible en: www.asociacionportimujer.org/wp-content/uploads/2020/11/Informe-Covid-PorTiMujer.pdf
- Asociación Por Ti Mujer. Conversatorio "Indefensión de las mujeres inmigrantes ante la violencia machista". Valencia, junio del 2021.
- Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe
- Corbetta, P. (2007). Metodología y técnicas de investigación social. McGraw-Hill.
- Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género - Portal estadístico (2021): http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/
- Documento político de asociaciones y colectivos de mujeres migradas (2020). ¡Para no dejar a nadie atrás! Disponible en: https://aieti.es/wp-content/uploads/2020/10/Para_no_dejar_a_nadie_atras_-DOCUMENTO-FINAL.pdf
- Fanjul, G. y Gálvez-Iniesta, I. (2020). Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en España. Disponible en: https://www.casafrica.es/sites/default/files/retrato_de_la_irregularidad_0.pdf
- Gallardo-López, J. A. y Gallardo-Vázquez, P. (2019). Educar en igualdad: Prevención de la Violencia de Género en la adolescencia. Revista Educativa Hekademos, (26), 31-39.
- Haraway, D. J. (1995). Ciencia, cyborgs y mujeres: la reinvención de la naturaleza (Vol. 28). Ediciones Cátedra.
- Instituto Nacional de Estadística (20 abril de 2021). Nota de prensa: Avance de la Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2021. Datos provisionales.
- Instituto Nacional de Estadística. Estadística del Padrón Continuo. Disponible en: www.ine.es
- International Organization for Migration (2021). World Migration Report 2022. IOM, Geneva.
- Martínez Jiménez, M. (2020). La violencia de género hacia las mujeres inmigrantes en España. Derecho y Cambio social, (61).
- Mora, A., De Lucas, J., González, M. E., Solanes, A. y Vázquez, A. I. (2018). Informe jurídico-social sobre la situación de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana. Instituto de Derechos Humanos, Universitat de València. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=791849&orden=0&info=open_link_libro
- Parella, S. (2021). El sector del trabajo del hogar y de cuidados en España en tiempos de Covid-19. Anuario CIDOB de la Inmigración 2020, 102-114. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.102
- PICUM - Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados (2019). Safeguarding the human rights and dignity of undocumented migrant sex workers. Disponible en: https://picum.org/wp-content/uploads/2019/09/Safeguarding-the-human-rights-and-dignity-of-undocumented-migrant-sex-workers.pdf

- Reher, D., Requena, M. y Sanz, A. (2011). ¿España en la encrucijada? Consideraciones sobre el cambio de ciclo migratorio. Revista Internacional de Sociología (RIS), 1, 9-44.
- Romo Escribano, A. y Turégano Castellanos, C. (2021). Una aproximación a la realidad de las mujeres en situación de trata. Diagnóstico de las barreras socio-legales en el acompañamiento de las supervivientes de trata con fines de explotación sexual. Disponible en: https://www.trabe.org.es/wp-content/uploads/2021/06/Informe-Una-aproximacion-a-la-realidad-de-las-mujeres-en-situacion-de-trata.pdf

NORMATIVA CONSULTADA

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979. Disponible en: https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx
- Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (en adelante, Convenio de Estambul), de 11 de mayo de 2011. Disponible en: https://rm.coe.int/1680462543
- Decreto 286, de 18 de marzo de 2016, para la Creación de los Tribunales Especializados para una Vida Libre de Violencia y Discriminación para las Mujeres, de El Salvador. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2016_slv_d_286.pdf
- Decreto 520, de 25 de noviembre de 2010, Ley Especial Integral para una vida libre de violencia para las mujeres, de El Salvador. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2010_slv_d520.pdf
- Decreto de 2002 de Eliminación de todas las formas de discriminación a la mujer
- Ley 11.340, de 7 de agosto de 2006, Maria Da Penha, de Brasil. Disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/5c098da14.html
- Decreto Ejecutivo 397 de la Ley Orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, de 15 de mayo de 2018, de Ecuador. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2018_ecu_reglamento-general-de-la-ley-organica-integral-para-prevenir-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres.pdf
- https://oig.cepal.org/sites/default/files/2018_ecu_leyintegralprevencionerradicacionviolencia genero.pdf
- Decreto 22-2008, de 9 de abril de 2008, Ley contra el feminicidio y otras formas de violencia contra la mujer, de Guatemala. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2008_gtm_d22-2008.pdf
- Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/ai/2011/05/11/(1)/con
- Instrumento de Ratificación de 16 de diciembre de 1983 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1984-6749
- Ley nº 5.777, de 17 de noviembre de 2016, de protección integral a las mujeres, ante toda forma de violencia, de Paraguay. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2016_pry_ley_5777.pdf
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/lo/2004/12/28/1/con
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

- Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/03/30/1
- Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre. Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/lo/2003/09/29/11
- Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio. Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/lo/1999/06/09/14
- Ley Orgánica 27/2003, de 31 de julio. Ley Orgánica 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/l/2003/07/31/27
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con
- Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que introduce el art.177 bis en el Código Penal. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/lo/2010/06/22/5/con
- Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/02/16/240/con
- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/04/20/557/con
- Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/rdl/2013/02/22/3
- Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/08/03/9/con

VIOLENCIA DE GÉNERO EN MUJERES INMIGRANTES RESIDENTES EN ESPAÑA

POR TI MUJER

RED AMINVI

Mujeres Supervivientes de Violencias de Género
Desde el Sur construyendo la Igualdad