



Amnistía Internacional

Sección Española

“Mujeres invisibles, abusos impunes”

**Mujeres migrantes indocumentadas en España
ante la violencia de género en el ámbito familiar**

Julio, 2003

Índice

1. Introducción.....	1
2. El deber de los Estados de proteger los derechos humanos de las mujeres inmigrantes indocumentadas ante la violencia de género en el ámbito familiar.....	3
2.1. Mujeres inmigrantes indocumentadas y el derecho a no sufrir Discriminación.....	3
2.2. Personas migrantes indocumentadas y condición de Vulnerabilidad.....	4
2.3. Responsabilidad estatal por la violencia de género en el ámbito Familiar.....	5
3. Respuesta del Estado español y principales preocupaciones de Amnistía Internacional.....	8
3.1. Marcadas e invisibles.....	9
3.2. Regulaciones en materia de extranjería e impactos sobre las decisiones de las migrantes indocumentadas víctimas de violencia de género en el ámbito familiar.....	10
3.3. Acceso a la asistencia jurídica gratuita.....	12
3.4. Acceso a la red de protección pública ante la violencia de género en el ámbito familiar.....	13
4. Conclusiones.....	15
5. Recomendaciones.....	16

1. Introducción

La protección de los derechos humanos de las mujeres frente a la violencia de género en el ámbito familiar ha devenido en un clamor público que, en los últimos meses, ha motivado iniciativas parlamentarias y anuncios por parte del Gobierno español. Amnistía Internacional considera positivo que las autoridades españolas reconozcan las consecuencias de su inacción que ha significado un incremento en el porcentaje de mujeres asesinadas a manos de sus parejas y ex parejas, e intensos daños y sufrimientos para las que sobreviven a tales abusos.

Sin embargo, la organización lamenta que a pesar de que se tiene constancia del elevado número de mujeres extranjeras que demandan apoyo a los dispositivos de emergencia frente a la violencia de género¹, ninguna de las medidas propuestas aborde la particular desprotección que afecta a las migrantes indocumentadas en España víctimas de violencia de género en el ámbito familiar. Tal silencio frente a una observación que ya fuera dirigida al Gobierno español por el Comité que vigila el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) con ocasión de su último informe en 1999, es causa de profunda preocupación para Amnistía Internacional.

El Comité de la CEDAW, con ocasión de 4º informe periódico de España, expresó su preocupación por “*el aumento manifiesto de la violencia en el hogar*”, y trasladó al Gobierno español la siguiente observación:

*“Preocupa al Comité la situación de (...) las mujeres que puedan estar viviendo clandestinamente en España. El Comité está preocupado por que esas mujeres puedan carecer de protección suficiente contra la violencia y los abusos”*².

El 5º Informe periódico de España ya habría sido puesto a disposición del Comité de la CEDAW para su examen a principios del 2004. Sin embargo, hasta la fecha el Gobierno español no ha prestado atención ni dado pasos que demuestren voluntad política para superar la observación del Comité sobre la desprotección de los derechos humanos de las mujeres migrantes indocumentadas frente a la violencia y otros abusos. A la luz de las cuestiones tratadas en este informe, dicha observación incluso podría acentuarse.

Amnistía Internacional hace suya la observación planteada por el Comité de la CEDAW, y elabora el presente informe con el objetivo de examinar específicamente el tratamiento que el Estado español dispensa a las mujeres migrantes en situación irregular ante abusos que puedan experimentar en el ámbito familiar.

A partir de las normas internacionales de derechos humanos, incluido lo planteado en los Informes de las Relatoras Especiales de la ONU *sobre los derechos humanos de las personas migrantes, y sobre violencia contra la mujer*, se analiza la respuesta del Gobierno español a esta problemática y se formulan recomendaciones dirigidas al Estado español para la protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres migrantes indocumentadas.

Este informe focaliza sobre un colectivo social e institucionalmente “invisible” y a la vez “marcado”. Su triple condición de “mujeres”, “migrantes” e “indocumentadas”, hace que para ellas sea

¹ Según datos de la Memoria 2002 del SAVD 24 horas (Ayuntamiento de Madrid), el 40% de las mujeres que acudieron al Servicio en el año 2002 eran extranjeras.

² Observaciones finales del Comité CEDAW al gobierno español, 1 de julio de 1999 (Spain. 01/01/09.A/54/38, (Apartados 19 y 20)

aún más difícil para que para el resto de mujeres, escapar a las espirales de violencia de género en la familia. Su condición de “irregularidad”, a su vez, las hace objeto de medidas restrictivas con impacto sobre sus decisiones. Ciertas regulaciones en materia de extranjería podrían propiciar incluso una condición de absoluta dependencia respecto de sus agresores para la obtención de una residencia legal, con graves riesgos para sus vidas y su integridad personal.

La inseguridad de su situación personal, la falta de redes de apoyo, las barreras lingüísticas, o la percepción de las instituciones públicas más como amenaza que como fuente de protección, son algunos de los factores sociales que inciden en que este colectivo de mujeres se encuentre especialmente expuesto ante los abusos y que éstos habitualmente queden impunes.

Amnistía Internacional aborda en este informe la responsabilidad del Estado ante la violencia de género producida en el contexto familiar, pero reconoce la profunda relación que existe entre todas las formas y espacios de violencia de género que afectan a las mujeres migrantes.

La violencia contra las mujeres en el ámbito familiar constituye una violación contra los derechos humanos que cruza a todos los sectores. Sin embargo, no todas las mujeres cuentan con las mismas posibilidades de protección institucional (legales, administrativas y prácticas) Para romper un vínculo violento resulta fundamental contar con apoyo familiar, social e institucional. Las mujeres migrantes indocumentadas en ocasiones no tienen a sus familiares cerca, no cuentan con apoyos en una sociedad nueva para ellas, y las instituciones les niegan el acceso a los ya de por sí insuficientes recursos para mujeres que sufren violencia por carecer de permiso de residencia.

Este informe, en definitiva, pretende aportar recomendaciones que lleven a las autoridades españolas a garantizar la protección efectiva de los derechos humanos de todas las mujeres frente a la violencia de género, con independencia de su situación administrativa de residencia.

2. El deber de los Estados de proteger los derechos humanos de las mujeres inmigrantes indocumentadas ante la violencia de género en el ámbito familiar

2.1. Mujeres inmigrantes indocumentadas y el derecho a no sufrir discriminación

La Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma que *“toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”*. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 obliga a los Estados a *“respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción”* el disfrute de los derechos humanos.

La consideración de los derechos humanos como patrimonio inalienable de todas las personas, por el hecho de su nacimiento, sitúa a este catálogo de normas básicas por encima cualquier situación jurídica, como la “residencia” o la “nacionalidad”.

Las autoridades españolas están obligadas a garantizar la protección de los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en su territorio, tengan éstas el status legal de residente o nacional o no lo tengan.

La Declaración y Programa de Acción de Viena en 1993³ reafirmó la obligación de los Estados de velar por que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente los derechos humanos y las libertades fundamentales sin discriminación alguna y en condiciones de total igualdad ante la ley.

La *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*⁴, define la discriminación como *“toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje, u origen nacional o étnico que tenga por objeto o **por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales** en las esferas política, económica, social, cultural o cualquier otra esfera de la vida pública.”* (art.1.1)

Cuando se priva a las mujeres migrantes indocumentadas víctimas de la violencia de género de acceso a los recursos públicos disponibles o son objeto de medidas que impactan de modo adverso sobre la protección sus derechos a la vida, a la integridad y seguridad personal, o cuando les son opuestas restricciones que afectan su derecho a la justicia, se incurre en discriminación prohibida de acuerdo a las normas internacionales de derechos humanos.

³ Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993 (parte II, Párr. 33 a 35).

⁴ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.

2.2. Personas migrantes y condición de vulnerabilidad

Importantes conferencias internacionales a lo largo de la pasada década han abordado la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes⁵. La envergadura que ha ido adquiriendo el fenómeno migratorio y las condiciones de particulares riesgos y desventajas que afectan los derechos humanos de las personas en esta situación, llevaron a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU a plantearse la necesidad de arbitrar mecanismos de protección.⁶

La Relatora Especial de la ONU para los derechos humanos de los/as migrantes (en adelante Relatora Especial) recuerda a los Estados que *“a los efectos de examinar y reforzar la protección de los derechos humanos de los migrantes, debe prestarse atención, como cuestión de prioridad, a los migrantes en situación irregular”*⁷.

El Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre los Derechos Humanos de los Migrantes elaborado y presentado en la ONU en 1997 acordó *“aplicar el criterio de vulnerabilidad de migrantes y prestar atención fundamental a aquellos migrantes cuyos derechos estaban menos protegidos y eran más frecuentemente violados. En particular, se expresó preocupación por la situación de los migrantes ilegales y por las mujeres y niños.”*⁸

Según este Informe *“un elemento fundamental del concepto de vulnerabilidad es la impotencia o desvalimiento que con harta frecuencia caracteriza al migrante. La impotencia o desvalimiento caracteriza la relación del migrante con el Estado (...), pero esta condición no es inherente a la persona, sea migrante o no; ha sido creada e impuesta a los migrantes en los confines de un país concreto.”*⁹

La gran capacidad de incidencia del Estado receptor con sus normas, y sus prácticas sistemáticas, en la situación de mayor o menor vulnerabilidad de las personas que migran resulta una conclusión esencial.

Para construir un concepto de vulnerabilidad en este ámbito, la Relatora Especial de la ONU para los derechos humanos de los/as migrantes, se apoya en el discurso pronunciado en la Universidad de Oxford en 1997, por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que afirma que *“una enseñanza que tenemos que aprender y reflejar en nuestro enfoque es que los derechos tienen por esencia su capacidad habilitadora”*.

Partiendo de esta base, la Relatora Especial entiende la vulnerabilidad como *“la combinación de:*

⁵ La Declaración y Programa de Acción de Viena, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo (Cap. X), el Programa de Acción de la Cumbre Mundial del Desarrollo Social de Copenhague (Programa de Acción, Cap. III) y el documento final de la Conferencia Mundial sobre los Derechos de la Mujer en Beijing (Plataforma de Acción, cap.IV.D), ponen particular atención al tema de los derechos humanos de los migrantes.

⁶ La Comisión de DD HH de Naciones Unidas creó el cargo de Relator/a Especial para los derechos humanos de las personas migrantes el día 6 de agosto de 1999 en la resolución 1999/44, determinando como principal objetivo del mismo el de **examinar los medios necesarios para superar los obstáculos a la protección plena y efectiva de los derechos humanos de todos los migrantes.**

⁷ E/CN.4/2000/82

⁸ Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre los Derechos Humanos de los Migrantes presentado de conformidad con la resolución 1997/15 de la Comisión de Derechos humanos (E/CN.4/1198/76, párr. 45 a 47).

⁹ Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre los Derechos Humanos de los Migrantes presentado de conformidad con la resolución 1997/15 de la Comisión de Derechos humanos (E/CN.4/1198/76, párr. 45 a 47).

- a) *las diferencias de poder basadas en una estructura en la que el inmigrante se encuentra en un nivel inferior que los nacionales; y de*
- b) *el conjunto de elementos culturales que lo justifican, tiene por resultado diversos grados de impunidad en caso de violación de los derechos humanos del migrante.*

Esta impunidad se convierte por tanto en una indicación empírica de la falta de poder del migrante, igual a su vulnerabilidad. Se entiende aquí por "impunidad" la ausencia de costos económicos, sociales o políticos del que viola los derechos humanos de un migrante"¹⁰.

Sin embargo, La Relatora Especial concluye que no es consecuente asociar la vulnerabilidad al concepto de “debilidad” y subraya que el reconocimiento de la vulnerabilidad *“hace posible proteger, habilitando y empoderando, a los migrantes.”*¹¹

Entre los diferentes grupos de migrantes, las personas que se encuentran en situación de irregularidad administrativa son especialmente vulnerables a los abusos y a las violaciones de derechos humanos. La Relatora Especial recuerda a los Estados la obligación que tienen de observar los compromisos internacionales asumidos por ellos en materia de derechos humanos y en particular a todas las disposiciones relativas a los *derechos no derogables de toda persona humana*.

Además, considera de capital importancia promover la campaña para la ratificación de la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*¹².

Esta Convención, cuyo objetivo es reforzar la protección efectiva de los/as trabajadores/as migrantes y sus familiares y que prevé un estándar mínimo de derechos de todas las personas que migran, aún no ha sido ratificada por España.

La Convención además, asimila los derechos de los familiares de los migrantes documentados y de los migrantes no documentados a los de los derechos de migrantes en situación regular. En su artículo 16 confiere el derecho de los trabajadores migrantes y sus familiares a *“la libertad y a su seguridad personales”* (parr 1) y a *“la Protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones”* (parr 2)

2.3. Responsabilidad estatal por la violencia de género en el ámbito familiar

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 estableció el deber de los Estados de respetar y proteger, entre otros, el derecho a la vida, el derecho de toda persona a no ser torturada ni ser sometida a tratos crueles, inhumanos o degradantes y el derecho a la seguridad personal. Sin embargo, *“en el pasado y debido a una interpretación estrecha de la protección internacional de los derechos humanos, no se tuvo en cuenta la cuestión de la inacción del Estado que no previene ni castiga las violaciones cometidas por individuos”*¹³.

¹⁰ E/CN.4/2000/82, párr.71. Ver también E./CN.4/AC.46/1998/5, párr. 30.

¹¹ E/CN.4/2000/82, párr. 34.

¹² Adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

¹³ Cita de la Relatora Especial de la ONU sobre violencia contra las mujeres (EC/N 4./1996) tomada de *“No hay Excusa. Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España”*, Sección Española de Amnistía Internacional, 2002.

La Conferencia de Viena de 1993 constituye un momento decisivo para la consideración definitiva de los derechos de las mujeres como derechos humanos, ya que en ella la Asamblea General de la ONU afirmó que *“los derechos humanos de las mujeres y de las niñas son una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales”*¹⁴

La Declaración y Programa de Acción de Viena, inspiró la Declaración de la ONU sobre Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada también en 1993, y que insta a los Estados *“Proceder con la **debida diligencia** a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares”*¹⁵. Así mismo la Declaración insta a los Estados a *“adoptar medidas orientadas a eliminar la violencia contra las mujeres **especialmente vulnerables**”*.

Es importante afirmar, por tanto, que actualmente resulta unánime la afirmación de que *“los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización”*¹⁶.

Amnistía Internacional considera que la protección efectiva del Estado frente a los abusos provenientes de particulares es un tema clave en el ámbito de los derechos humanos. Hace varios años la organización analizó, a la luz de la normativa internacional, las posibles formas de “inacción” de los Estados y sus responsabilidades ante las mismas. La inacción del Estado en su responsabilidad de protección de los derechos humanos puede alcanzar a tres niveles¹⁷:

- El primer nivel consiste en no actuar en el plano legislativo para garantizar la protección frente a los abusos, o no eliminar legislación discriminatoria.
- El segundo nivel implica no desarrollar mecanismos para el cumplimiento efectivo de las leyes.
- El tercer nivel consiste en no evaluar la efectividad de esas medidas

Las mujeres migrantes indocumentadas: un colectivo especialmente vulnerable ante la violencia de género

En todas las convenciones y programas de acción que han tratado el tema de las migraciones en la última década, se ha destacado la situación de doble “vulnerabilidad” de las mujeres que migran y la necesidad de integrar la perspectiva de género en todas las políticas migratorias. Las mujeres que migran, por el hecho de ser mujeres, están más expuestas a sufrir abusos añadidos, como la violencia física o psicológica y a menudo a la expropiación de sus ingresos.”¹⁸

El Programa de Acción de la Conferencia de Durban insta a los Estados a que, *“en vista de que aumenta la proporción de las mujeres migrantes, presten una **atención especial a las cuestiones de género**, en especial a la discriminación sexual, y en particular cuando los múltiples obstáculos con que tropiezan las mujeres migrantes se combinan; a que realicen investigaciones exhaustivas, no sólo*

¹⁴ Asamblea General de Naciones Unidas (A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993).

¹⁵ Asamblea General de Naciones Unidas (Resolución 48/104 de 20 de diciembre de 1993. Art. 4 parr. c) y l))

¹⁶ 11º período de sesiones, recomendación general Nº 19, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento Nº 38 (A/47/38), cap. I.

¹⁷ Amnesty International: *Respect, protect, fulfil-Women's human rights. State responsibility for abuses by 'non-states-actors'*. Índice AI: OIR 50/01/00, Septiembre de 2000.

¹⁸ E/CN.4/2000/82, de 6 de enero de 2000 (parr. 59)

sobre las violaciones perpetradas contra los derechos humanos de las mujeres migrantes, sino también sobre la contribución que esas mujeres hacen a las economías de sus países de origen y de sus países de acogida, y a que incluyan los resultados de esas investigaciones en los informes destinados a los órganos creados en virtud de tratados.”¹⁹

Por otra parte, la Relatora Especial ha instado a los gobiernos promover “*políticas de migración que prevengan la reproducción de patrones de subordinación, la violencia contra la mujer migrante y la discriminación en base a género*”²⁰

El Comité de la CEDAW en su recomendación 19 reconoce expresamente la situación de especial vulnerabilidad frente a la violencia de género de las *inmigrantes clandestinas*, cuya protección frente a los abusos debía intensificarse por parte del Estado.

También la Plataforma para la Acción de Beijing analizó la situación de la mujer migrante e hizo un llamamiento a los Estados para que reconocieran la vulnerabilidad ante la violencia y otras formas de malos tratos de esas mujeres. (Párr.125 c). Así mismo, exhortó a los gobiernos a “*establecer servicios lingüística y culturalmente asequibles para las mujeres y niñas migrantes, incluidas las trabajadoras migratorias, que son víctimas de la violencia en base a genero*”. (Cap. IV, D)

Amnistía Internacional destaca la relación que existe entre las políticas migratorias restrictivas de derechos y los obstáculos para la prevención de los abusos y para la protección de los derechos humanos de este colectivo. En el apartado 3.2.2. de este informe se expone con más amplitud lo que ha sido una máxima del derecho internacional: que las mujeres migrantes que son víctimas de violencia de género puedan librarse de la relación de abuso sin que su condición migratoria se vea afectada.

¹⁹ Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban, 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001.

²⁰ E/CN.4/2000/82, de 6 de enero de 2000 (parr. 91 j)

3. Respuesta del Estado español y principales preocupaciones de Amnistía Internacional

“Al no tener acceso a recursos que hagan posible la denuncia, esos actos quedan impunes, como ya señalamos, y la posibilidad de reparación, hasta donde ésta es posible, se cancela.”

Relatora Especial de la ONU para los derechos humanos de los/as migrantes²¹

A Amnistía Internacional le preocupa que en el Estado español pueda existir un trato discriminatorio hacia las mujeres migrantes indocumentadas, consistente en que estas mujeres vean mermada la protección frente a violaciones de los derechos humanos, por el sólo hecho de ser indocumentadas. La organización recuerda a las autoridades españolas que están obligadas por el derecho internacional a actuar diligentemente para prevenir, investigar y sancionar los abusos producidos en su jurisdicción, así como para proteger y reparar a las víctimas de los mismos.

La norma de la “diligencia debida”, según la cual los Estados responden ante los abusos que afectan a los derechos humanos, incluidos los cometidos por particulares, responsabiliza a los Estados si se prueba que existió inacción en alguna de las formas arriba señaladas.

La Recomendación General 19 del Comité de la CEDAW, señaló hace más de una década que *“En virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización.”* (párr. 9)

La atribución de responsabilidades directas a los Estados que no arbitran cauces para prevenir y juzgar esa violencia no ofrece dudas para la Relatora Especial de la ONU para los derechos humanos de los/as migrantes, que afirma que *“independientemente de quién ejerce esa violencia, la discriminación se lleva a cabo en virtud de la ausencia de recursos puestos a disposición de estas mujeres por los Estados. Esta ausencia hace imposible que ese tipo de violaciones sean reportadas y consecuentemente que se tomen medidas para remediarlas”*²²

Amnistía Internacional está preocupada porque las autoridades españolas no estén garantizando con la debida diligencia los derechos humanos de las mujeres extranjeras indocumentadas, que son víctimas de la violencia de sus compañeros o maridos.

En España, el primer ámbito de inacción haría referencia a la propia consideración de las migrantes indocumentadas como colectivo vulnerable ante la violencia. A pesar de que esta consideración se ha puesto de relieve en los instrumentos de derecho internacional citados, y de que el Comité de la CEDAW en el año 1999 instó al gobierno español a prevenir especialmente la violencia de género hacia las mujeres extranjeras “clandestinas”, el gobierno español no ha formulado ninguna declaración, ni medidas en esa dirección.

En el Plan Integral contra la Violencia Doméstica (2000-2003), no existe ningún apartado específico dedicado a este colectivo. En el recientemente publicado IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2006), tampoco existe ninguna disposición que

²¹ A/CONF.189/PC.1/19.

²² A/CONF.189/PC.1/19

reconozca la especial vulnerabilidad de las mujeres migrantes indocumentadas, frente a la violencia de género. Amnistía Internacional lamenta que el IV PIOM preste escasa atención a los obstáculos añadidos que encuentran las mujeres extranjeras en las distintas esferas de la vida.

La organización lamenta que una de las escasas menciones que realiza el IV PIOM al hecho migratorio y a las necesidades de formación de las mujeres migrantes, tenga el un contenido contrario a las disposiciones internacionales sobre reciprocidad intercultural²³. El IV PIOM prevé que “dada la importancia del fenómeno migratorio, sería deseable desarrollar programas de formación dirigidos especialmente a las mujeres inmigrantes, en los que se les proporcione información sobre los principios y valores de nuestra cultura” (IV PIOM 2003-2006).

En España siguen sin abordarse institucionalmente los obstáculos principales que determinan que estas mujeres constituyan un “grupo especialmente vulnerable”, a través de políticas de revisión legislativa y planes de acción, tal y como recomienda la Relatora Especial de la ONU.

La organización ha detectado una serie de obstáculos concretos que están debilitando el acceso de esta franja de mujeres a la protección efectiva, ante a la violencia en el ámbito familiar. Estos obstáculos son los siguientes:

3.1. Marcadas e invisibles

Amnistía Internacional recuerda que uno de los derechos básicos de todas las personas migrantes es el de contar con la documentación necesaria para acceder a ese conjunto básico de derechos independientes de su situación administrativa. En la Plataforma para la Acción de la Conferencia Mundial de Durban se insta a los Estados a que “*adopten todas las medidas posibles para garantizar que todas las personas, sin discriminación, estén inscritas en el registro y tengan acceso a la documentación necesaria que refleje su identidad jurídica y les permita beneficiarse de los procedimientos y recursos legales disponibles y las oportunidades de desarrollo*”²⁴.

Por otra parte, la Relatora Especial de la ONU sobre derechos humanos de las/os migrantes hace también un llamamiento a los Estados de origen y destino de las personas migrantes para que “*desarrollen programas de documentación de sus ciudadanos, tanto adultos como niños, no solo para efectos nacionales, sino sobre todo para cuando se encuentren fuera de su país en situación de migración, ya que la posesión de documentos les da acceso a derechos fundamentales. Estos documentos incluyen partidas de nacimiento, cédulas de identidad y los registros necesarios para trabajar, estudiar y tener acceso a la salud en los países a los cuales migran estas personas.*”²⁵

La Relatora Especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer, abunda en la idea clave de que “visibilizar” a las mujeres es “visibilizar” los abusos que se cometen contra ellas, y considera esencial promover los registros, diagnósticos y estudios porque “*la situación de la mujer sólo puede ser susceptible de identificación y mejora si se dispone de datos estadísticos desglosados y de otros tipos de información. Esa información dista mucho de ser una realidad en el caso de los grupos vulnerables, como las mujeres víctimas de violencia (doméstica o ejercida por su país de origen, por ejemplo). Una*

²³ La Declaración y Programa de Acción de la Conferencia contra el Racismo, la Discriminación Racial y las Formas conexas de intolerancia, celebrada en Durban del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001, hacen hincapié en la necesidad de que los gobiernos contemplen en sus planes, y presenten a la ciudadanía, las aportaciones positivas del hecho migratorio para la sociedad de acogida, así como la importancia de que la integración social y cultural de las personas que migran se produzca desde el respeto y el intercambio.

²⁴ Parr. 37 de la Plataforma de Acción de Durban.

²⁵ E/CN.4/2001/83, parr. 114.

consecuencia de esa falta de información cualitativa y cuantitativa es la pérdida de eficacia de los programas de ejecución.”²⁶

Contrariamente a la normativa y doctrina internacional citada, el gobierno español tiene previsto dificultar el acceso y la permanencia de las personas que residen “de facto” en los municipios españoles, al padrón Municipal, a través de la reforma en curso de la legislación de extranjería.

Concretamente, el Proyecto de reforma de la legislación de extranjería²⁷ prevé la modificación de la Ley de Bases del Régimen Local en el sentido de admitir únicamente para el acceso al Padrón Municipal por parte de ciudadanos no comunitarios, “*el número de pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia*”²⁸. En la actualidad se admite todo documento que permita identificar la identidad de la persona, como serían carnets de identidad del país, carnet de conducir, etc. (art. 15 f de la citada ley).

Por otra parte, se establece por primera vez en la legislación española la caducidad del empadronamiento por el simple paso del tiempo (dos años), sin necesidad de probar que han variado las circunstancias que lo motivaron y sin ser oída la persona registrada.

Amnistía Internacional recuerda que el empadronamiento es único cauce para visibilizar a las personas que habitan en un determinado municipio, y permitirles con ello el acceso a los derechos fundamentales inherentes a toda persona, con independencia de su situación administrativa.

La tendencia a dificultar al empadronamiento de las personas extranjeras, especialmente el de las extra-comunitarias, implica ahondar aún más en las barreras que separan a estas personas del goce efectivo de los derechos humanos.

Amnistía Internacional considera clave la afirmación de la relatora Especial de la ONU, sobre la impunidad de los actos de violencia de género, cuyos “*efectos en la esfera de la familia, en la comunidad y en la sociedad, así como a nivel psicológico, son determinantes. Mucho se ha insistido en el importante papel que juega para el individuo y la comunidad el hecho de que los actos que atentan contra los derechos sean socialmente sancionados. En el caso que nos ocupa la impunidad, tanto del acto de violencia como de la discriminación por omisión, contenida en la ausencia de recursos a la disposición de mujeres migrantes, perpetúa una situación social cuyos fundamentos son contrarios a los derechos humanos.*”²⁹

3.2. Regulaciones en materia de extranjería e impactos sobre las decisiones de las migrantes indocumentadas víctimas de violencia de género en el ámbito familiar

Amnistía Internacional considera que una de las claves para entender la especial vulnerabilidad de las mujeres migrantes frente a la violencia de género perpetrada por su compañero o marido, es su falta de autonomía (económica, lingüística, administrativa...). El fenómeno migratorio de las mujeres viene íntimamente ligado a la llamada “reagrupación familiar”, en virtud de la cual un trabajador migrante que ostenta permiso de residencia y de trabajo puede atraer al país de destino a sus familiares.

²⁶ E/CN.4/1999/68/Add.2, párr. 192).

²⁷ Ante proyecto de la ley de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su Integración social, modificada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre; de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas.

²⁸ Reforma de la Ley de Bases de Régimen Local

²⁹ A/CONF.189/PC.1/19

La situación de desprotección de las mujeres “reagrupadas” ha sido tratada en el seno de Naciones Unidas en diversas conferencias internacionales sectoriales.

En la Conferencia Mundial contra el Racismo, celebrada en Durban, se exhorta a los Estados, además de a facilitar la reagrupación familiar, a tener en cuenta “...*el deseo de muchos miembros de las familias de ser independientes*”³⁰. En dicha conferencia se trató la situación de la mujer migrante, víctima de violencia familiar, y la importancia de arbitrar mecanismos para que ésta pueda liberarse de una relación de abuso sin que su condición migratoria se vea afectada³¹.

La Unión Europea también reconoce la necesidad de fomentar la integración autónoma de las mujeres migrantes irregulares, como paso esencial en la ruptura de un vínculo con una pareja violenta. Ya en la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de septiembre de 1997 sobre Tolerancia Cero frente a la violencia contra las mujeres, se reconocía la especial vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes indocumentadas ante los abusos. En el apartado 30 de la Resolución se insta al Consejo de Ministros de Justicia e Interior a que adopten reglamentos en relación con la inmigración y asilo para asegurar “*mujeres de terceros países no sean deportadas en caso de que se separen de un esposo violento.*” (Párr. c)

En la actualidad, una propuesta de Directiva del Parlamento europeo y del Consejo, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros³², prevé que las mujeres no residentes víctimas de la violencia familiar deban ser protegidas especialmente. Se dispone que en casos de violencia de género, las víctimas puedan permanecer como residentes en la Unión Europea tras haberse divorciado de esposo residente de la Unión Europea.

El divorcio o la anulación del matrimonio no deben significar la pérdida del derecho de residencia del familiar “reagrupado” cuando la ruptura del vínculo se deba “*a circunstancias particularmente difíciles*”. La propia Directiva aclara que “*La fórmula utilizada en el artículo es vaga y tiene por objeto cubrir, en particular, las situaciones de violencia familiar*” (Art. 13. c)

Amnistía Internacional ve con preocupación que la normativa española sobre reagrupación familiar sea más restrictiva de derechos que la expresada en los compromisos internacionales citados y en la propuesta de Directiva, y considera necesario revisarla y armonizarla con relación a la normativa internacional.

En la legislación española no existe ningún precepto que de forma clara y expresa garantice la posibilidad de independizarse administrativamente a quienes están siendo víctima de violencia.

Por otra parte, el actual Reglamento de Extranjería condiciona la adquisición de permiso de residencia independiente del cónyuge reagrupado a la acreditación de “*la convivencia en España con el cónyuge reagrupante durante al menos dos años*” (art. 41.4). En España se condiciona por tanto la pérdida de ese derecho al cese de la convivencia, mientras en el texto de la Directiva propuesta sólo se

³⁰ Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas conexas de intolerancia, Durban (párrafo 28).

³¹ En dicha cumbre se insta a los Estados a que “*consideren la posibilidad de adoptar y aplicar políticas y programas de inmigración que permitan a los inmigrantes, en particular a las mujeres y los niños que son víctimas de la violencia conyugal a escapar de unas relaciones opresivas*” (Párrafo 30 h)

³² Presentada por la Comisión (COM/2001/0257)

contempla la pérdida del derecho en casos de divorcio o de disolución del matrimonio³³. Existe un supuesto extraordinario en el que puede abreviarse este plazo: “cuando concurran circunstancias de carácter familiar o humanitario que así lo aconsejen”

El Proyecto de Reforma de la Legislación de Extranjería modifica el régimen de la reagrupación familiar, pero en sentido contrario al apuntado por el derecho internacional y por la citada propuesta de Directiva, restringiendo más aún las posibilidades de acceso al permiso de residencia autónomo de las mujeres que llegan a España como reagrupadas. Se suprime la posibilidad de acceder al permiso de residencia independiente a partir de la convivencia continuada de dos años y se condiciona el acceso al mismo a un único requisito: obtener autorización para trabajar (nueva redacción del art. 19 de la Ley de Extranjería).

A Amnistía Internacional le preocupa que la nueva regulación de la reagrupación familiar y la eliminación del rechazable requisito de los “dos años de convivencia”, pueda, sin embargo, incrementar los obstáculos para la autonomía de las mujeres indocumentadas y de esta forma dificulte la denuncia de agresiones por parte de su parejas. En suma, la organización observa con preocupación que dados los graves obstáculos que las mujeres migrantes encuentran en la actualidad para su integración en el mercado laboral formal, la nueva normativa las coloque en situaciones de mayor vulnerabilidad ante la violencia de un esposo o compañero, por estar sujeta la autonomía administrativa a condiciones más difíciles que antes.

A la hora de integrarse en el mercado de trabajo formal, las mujeres migrantes encuentran obstáculos añadidos a los ya genéricos que afectan a toda la población inmigrante.³⁴

Amnistía Internacional considera que el gobierno español en cumplimiento de los compromisos de derecho internacional que le vinculan, debería tener en cuenta los citados obstáculos y flexibilizar las vías de acceso al permiso de residencia independiente para las mujeres que sufren violencia por parte del esposo al que se encuentran ligadas “administrativamente” en virtud de la reagrupación familiar.

3.3. Acceso a la asistencia jurídica

La Ley 4/2000 fue modificada por la 8/2000 en el sentido de eliminar el derecho a la asistencia jurídica gratuita de “los que se encuentren en España inscritos en el padrón municipal”, manteniendo en el artículo 29 de la citada ley únicamente la concesión de esta prestación para los “extranjeros residentes”³⁵. Al eliminarse la referencia a las personas inscritas en el Padrón Municipal, el término

³³ La Directiva comentada cita la Sentencia del Tribunal Europeo de Justicia en la que dictaminó que “el vínculo marital no puede darse por disuelto mientras no haya puesto fin al mismo la autoridad competente. Este no es el caso de los esposos que viven simplemente de manera separada, incluso aunque tengan la intención de divorciarse posteriormente” (sentencia del 13 de febrero de 1985 en el asunto 267/83, Diatta, Recopilación, página 567, apartado 20).

³⁴ Para tomar conciencia de los obstáculos para la independencia de estas mujeres hay que partir de las dificultades que encuentra este colectivo, en primer lugar para acceder al empleo “formal”, y en segundo lugar a su regularización a través de ofertas de empleo en esta vía. Las mujeres encuentran trabajo mayoritariamente en el sector del trabajo doméstico, paradigma de sector informal, cuya regulación laboral especial permite que tratándose de una jornada laboral corta, el empleador no tenga la obligación de dar de alta en la Seguridad Social a estas trabajadoras o que no exista obligación de formalizar un contrato escrito. (Colectivo IOE: Mujer, Inmigración y Trabajo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001, pag. 476 y ss.)

³⁵ Artículo 22 de la ley 8/2000 de 22 de diciembre, establece como excepción a los extranjeros que carezcan de recursos en los procedimientos administrativos que pueden llevar a la denegación de entrada, a su expulsión o a su devolución y en todos los procedimientos en materia de asilo.

residente del artículo 29 se ha venido interpretando de forma restrictiva, aludiendo con él sólo a los residentes regulares.

Amnistía Internacional considera esta práctica sistemática muy grave y celebra la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional, que declara inconstitucional el inciso "*que residan legalmente en España*" del apartado a) del artículo 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita (LAJG)³⁶

La citada sentencia afirma que "*la privación por el legislador del derecho a la gratuidad de la justicia a un grupo de personas físicas que reúnan las condiciones económicas previstas con carácter de generalidad para acceder a tal derecho implica una lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva al que, de forma instrumental, ha de servir el desarrollo legislativo del art. 119 CE, pues si no se les reconociese el derecho a la gratuidad de la justicia su derecho a la tutela judicial efectiva resultaría meramente teórico y carecería de efectividad.*"

El Alto tribunal declara que el derecho a la tutela judicial efectiva forma parte de "*aquellos derechos fundamentales 'que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano' o, dicho de otro modo, con 'aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución constituye fundamento del orden político español'*".

Uno de los argumentos utilizados por el Abogado del Estado frente al recurso que dio lugar a esta sentencia es el de que "*los extranjeros, aun cuando no residan legalmente en España, gozan de asistencia letrada gratuita en el orden jurisdiccional penal*". Sin embargo, Amnistía Internacional ha podido conocer que instancias públicas de atención a víctimas de delitos están denegando el acceso a la asistencia jurídica gratuita a mujeres migrantes, por el hecho de ser indocumentadas.

En concreto, Amnistía Internacional ha podido saber que el Servicio de Atención a la Víctima del decanato de los Juzgados de Instrucción de Madrid aplica de forma sistemática este criterio, en virtud del cual las víctimas de violencia de género que carecen de "residencia legal" no pueden beneficiarse de la asistencia del Turno de Oficio especializado en Violencia Doméstica³⁷.

La exclusión de las mujeres indocumentadas de la prestación de la Justicia gratuita, supone además de un incumplimiento de las normas básicas de derechos humanos y de la propia Constitución Española, un obstáculo muchas veces insalvable para que las víctimas de violencia de género accedan a la justicia.

La reciente sentencia del Tribunal Constitucional plantea, por tanto, el acceso a la justicia gratuita para las personas migrantes indocumentadas, en los mismos términos y con el mismo alcance que para las y los españolas. A pesar de que el recurso se refiere al área de lo contencioso administrativo, el Alto tribunal hace extensiva su resolución al resto de jurisdicciones, al afirmar que "*aunque pudiera cuestionarse que el recurso del Defensor del Pueblo tenga alcance general, así resulta de la estimación del mismo, y, si bien se mira, el supuesto planteado por el Defensor del Pueblo no es sino uno más de los posibles en los que un extranjero, con independencia de la regularidad administrativa de su situación, tiene legitimación para acudir a los Tribunales en defensa de su pretensión. Conforme a ello hemos de concluir que el derecho a la tutela judicial efectiva de los extranjeros venía cercenado por la norma impugnada en el caso de que careciesen de recursos económicos, en la medida legalmente prevista, para litigar.*"

³⁶ STC 95/2003, de 22 de mayo de 2003

³⁷ Especialmente preocupante resulta el caso registrado por el SAVD el 8 de abril de 2003, de denegación de esta prestación a una mujer marroquí que fue encerrada por su marido durante cinco meses, con amenazas constantes y que por intermediación de la asociación ATIME pudo acceder a este servicio de atención a víctimas.

De lo anterior se desprende que las mujeres extranjeras víctimas de violencia tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita tanto en la jurisdicción penal como en la civil, para casos de separación o divorcio.

Amnistía Internacional pide al Gobierno español que aplique inmediatamente esta sentencia del Tribunal Constitucional.

3.4. Acceso a la red de protección pública ante la violencia de género en el ámbito familiar

Otro de los obstáculos con que se encuentran las mujeres inmigrantes en situación irregular, para escapar a una situación de violencia familiar, es la denegación del acceso a los centros de emergencia y otros recursos destinados a apoyar y proteger a mujeres víctimas de violencia de género en el hogar.

Amnistía Internacional ya mostró preocupación por la falta de protección de los derechos humanos, evidenciada por una denuncia de la organización SOS Racismo sobre el hecho de que algunos centros valencianos para mujeres maltratadas avisaran a la policía cuando una mujer extranjera solicitaba acogida en uno de estos centros. La situación denunciada fue confirmada por la Consejería de Bienestar Social, que argumentó la negativa a admitir mujeres indocumentadas porque *“la Ley de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo les obliga a proceder de esta forma.”*³⁸

El hecho de que los centros de atención dependientes de la administración no atiendan a mujeres no regularizadas tiene como consecuencia la “deriva” de los casos de estas mujeres de unos centros y organizaciones a otras, como denuncian unánimemente asociaciones que trabajan con este colectivo, sin ofrecer una solución que, como resulta evidente, en los casos atendidos en los centros de emergencia, debería ser lo más rápida posible y dejando a las mujeres en una situación de desprotección mientras se las envía de un lugar a otro³⁹.

Con esta práctica de “no admisión”, las administraciones públicas están incumpliendo las normas de derechos humanos que obligan al Estado a garantizar a toda persona la protección efectiva ante todo tipo de abusos y con todos los medios de que dicho Estado disponga.

No debería existir ninguna duda a cerca de la superioridad entre una norma de derecho administrativo y una norma de derechos humanos: la prioridad debe ser siempre la defensa y observancia de esta última. Así se prevé en el ordenamiento jurídico español y en el de cualquier Estado que haya suscrito las disposiciones mundiales sobre Derechos Humanos.

³⁸ Amnistía Internacional: “No hay Excusa. Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España”, pag.59.

³⁹ Profesionales de ATIME, el MPDL, APROSERM, VOMADE, o Rumiñahui llegan a esta conclusión.

4. CONCLUSIONES

Amnistía Internacional acoge con satisfacción que el Estado español haya suscrito todas las normas básicas sobre protección de derechos humanos de las mujeres. Sin embargo, las normas básicas para la protección de los derechos humanos de las mujeres migrantes requieren que el Estado cumpla con las indicaciones de la relatora Especial de la ONU, y ratifique a la mayor brevedad la Convención Internacional sobre Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares de 1990.

Además, Amnistía Internacional quiere llamar la atención sobre la falta de cumplimiento por parte del gobierno de las Observaciones realizadas por del Comité CEDAW en 1999 al informe presentado por España y sobre la importancia de cumplir con dichas recomendaciones a menos de un año de que el gobierno español defienda previsiblemente el 5º Informe ante el citado Comité.

Entre las conclusiones de este Informe, cabría destacar las siguientes:

- a) El gobierno español no reconoce la situación de especial vulnerabilidad de los/as migrantes frente a los abusos contra los derechos humanos, y especialmente la de quienes se encuentran en situación irregular.
- b) Tampoco existe un reconocimiento institucional sobre la especial vulnerabilidad las mujeres migrantes indocumentadas ante todo tipo de abusos contra los derechos humanos, y en concreto ante la violencia por parte del compañero o marido.
- c) Como consecuencia de esa falta de reconocimiento, tampoco existen diagnósticos y políticas específicas dirigidas a eliminar los obstáculos, legales y de facto, que estas mujeres encuentran para el pleno desarrollo de sus derechos.
- d) Existe una tendencia a endurecer los cauces de empadronamiento, lo cual está creando una suerte de invisibilidad administrativa de muchas personas migrantes, que al no estar registradas, verán denegado el acceso a las prestaciones más básicas que hoy reconoce la ley, tales como la salud o la educación hasta los 16 años.
- e) En el Estado español existen determinadas prestaciones clave, dirigidas a la garantizar los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia de género, que se están denegando de forma sistemática a las mujeres migrantes indocumentadas, por el hecho de no tener residencia regular.

Entre estas prestaciones denegadas destacan la asistencia jurídica gratuita y el acceso a la red de recursos de protección y apoyo a víctimas de violencia.

- f) La Ley de Extranjería, en su redacción actual y en la propuesta de reforma, no garantiza que las mujeres migrantes reagrupadas, sometidas a violencia por parte del cónyuge, puedan alcanzar el permiso de residencia independiente si se separan del marido violento, sino acceden primero a un permiso de trabajo.

5. RECOMENDACIONES

Con el objetivo de lograr la protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres migrantes indocumentadas ante la violencia de género en el ámbito familiar, Amnistía Internacional formula las siguientes recomendaciones dirigidas a las autoridades públicas:

Recomendaciones de carácter general

- a) Ratificar la Convención de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares de 1990.
- b) Reconocer la situación de especial vulnerabilidad de los/as migrantes frente a los abusos contra los derechos humanos, y especialmente la de quienes se encuentran en situación irregular.
- c) Revisar y modificar las leyes, políticas y procedimientos de inmigración a fin de eliminar de ellos todo elemento de discriminación y hacerlos compatibles con las obligaciones de los Estados en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- d) Elaborar y poner en marcha políticas y planes de acción, destinadas a prevenir los abusos graves hacia los/as inmigrantes, contemplado como grupos especialmente vulnerable el de las personas en situación irregular.
- e) Paliar las situaciones de “invisibilidad administrativa” de las personas migrantes en situación de irregularidad, facilitando el acceso a registros estadísticos, como el Padrón Municipal y desarrollando programas que faciliten su integración en la vida social, cultural, política y económica.

Recomendaciones para la protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres migrantes en situación de irregularidad.

Partiendo del imprescindible reconocimiento institucional de la situación de vulnerabilidad especial de estas mujeres, ante todo tipo de abusos contra los derechos humanos, y en concreto ante la violencia por parte del compañero o marido, las autoridades españolas deben:

- a) Poner en marcha reformas legales y políticas públicas destinadas a eliminar los obstáculos que actualmente impiden a estas mujeres acceder a la plena protección de los derechos humanos.

Ello implicaría la elaboración de diagnósticos y planes de acción específicos dirigidos a detectar y eliminar todo tipo de obstáculo en el acceso a los derechos humanos.

- b) Con carácter inmediato y a partir del análisis realizado, se recomienda llevar a cabo las siguientes reformas legislativas clave:

Acceso a la Justicia Gratuita

- Adecuar toda la legislación estatal y autonómica al mandato del Tribunal Constitucional, que afirma que todas las personas extranjeras, con independencia de su situación administrativa, deben acceder al beneficio de la jurídica gratuita con las mismas condiciones que las españolas.

- Amnistía Internacional recomienda incluir en el Proyecto de reforma de la Ley de Extranjería (LO 8/2000), una nueva redacción para el artículo 22.2 que no pueda dar lugar a interpretaciones restrictivas de este derecho fundamental, como sucede en la actualidad.

Acceso a los dispositivos de protección integral

- Incluir entre los derechos que la legislación de extranjería reconoce a todas las personas extranjeras, con independencia de su regularización⁴⁰, el derecho a acceder al *estatuto integral de protección*, previsto en la Proposición de Ley Reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica, en igualdad de condiciones con las mujeres españolas. Para ello, se recomienda realizar la previsión específica en los dos instrumentos legales citados.
- Con carácter inmediato, garantizar el acceso de todas las víctimas de violencia de género a la red de protección y apoyo integral, con independencia de su situación administrativa.
- Informar a las y los profesionales de las instancias de la red de protección de las responsabilidades que obligan al Estado a garantizar la protección efectiva de una víctima de abusos contra los derechos humanos.

Reagrupación familiar

Adecuar la normativa española a los compromisos internacionales, a la propuesta de Directiva comunitaria y a la jurisprudencia del Tribunal Europeo, y prever de forma clara y expresa:

- Que el derecho de residencia concedido al cónyuge a través de la reagrupación familiar se extingue sólo a través de una sentencia de divorcio o de la disolución del matrimonio.
- Que toda mujer reagrupada que sufre violencia de género tenga posibilidades de acceder a un permiso de residencia independiente, que le permita romper el vínculo violento sin que ello afecte a su situación migratoria.

Canales para la visibilización de las situaciones de violencia: la confianza de las mujeres en las instancias de protección.

- Asegurar que en situaciones de violencia de género, la protección de los derechos humanos de las mujeres va a ser la prioridad de los agentes de los Cuerpos y fuerzas de Seguridad, por delante de cualquier consideración sobre la situación administrativa de las mismas.
- Garantizar la formación de las instancias del sistema penal y de los centros de emergencia en este sentido.

⁴⁰ Actualmente el derecho a la salud, la educación hasta los 16 años y los servicios sociales básicos.