

Almeda Samaranch, Elisabet; Di Nella, Dino (2011) "Introducción. Hacia un enfoque integral de la monoparentalidad", en Almeda Samaranch , Elisabet y Di Nella, Dino (Eds.) *Familias monoparentales. Violencias, discriminaciones y vulnerabilidad*. Colección Familias monoparentales y diversidad familiar, núm. 11 (Las familias monoparentales a debate. Cinco volúmenes), Vol. 5, Cap. 4, págs. 55-70, Barcelona: Copalqui Editorial. ISBN 978-84-939248-5-0. 1ª edición. 2ª Impresión Abril 2014.



4

MENOS REQUISITOS Y MÁS DERECHOS. EL RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LAS RELACIONES DE PAREJA O EX PAREJA

María Naredo Molero

La violencia contra las mujeres constituye una grave violación de derechos humanos, quizá la más habitual y silenciada de cuantas se cometen en nuestra sociedad. La presente ponencia reflexiona sobre el alcance de la responsabilidad institucional ante la violencia contra las mujeres, tomando como marco los estándares internacionales de derechos humanos, y analiza el enfoque de la intervención institucional en esta materia. Concretamente, se analiza un caso que puede servir para extraer conclusiones de índole más general: el enfoque de las políticas públicas ante la violencia contra las mujeres en el ámbito de la pareja o ex pareja, con especial atención al reconocimiento de la *diversidad* de las mujeres sobrevivientes y al principio de no discriminación.

4.1. Puntos de partida

4.1.1. La violencia contra las mujeres, una violación de los derechos humanos cotidiana

La violencia contra las mujeres en las relaciones íntimas supone el menoscabo más habitual de un amplio conjunto de derechos humanos (entre ellos, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, a no sufrir tortura o trato degradante e inhumano, al más alto nivel de salud o a la no discriminación). Sin embargo, pese a su gravedad, este tipo de abuso es identificado generalmente como un *crimen cotidiano* o un fenómeno *epidémico* y, salvo casos excepcionales, ni siquiera en su manifestación más extrema (los homicidios de mujeres a manos de sus parejas o ex parejas) altera la vida social o cambia las agendas políticas.

4.1.2. La responsabilidad del Estado ante los abusos de derechos humanos

El Estado español ha ratificado los principales tratados internacionales que emanan de la Declaración Universal de Derechos Humanos²; por ello, las instituciones centrales, autonómicas y locales deben *respetar* los derechos previstos en dichos tratados, *prevenir* sus violaciones y *promover* su reconocimiento. Para ello, las instituciones del Estado no sólo se obligan a adoptar legislación adecuada, sino también a garantizar su plena aplicación a través de medidas y políticas, y a asegurar la efectividad de las medidas dispuestas, a través de acciones de seguimiento y evaluación.

Es importante recordar que en la década de los años noventa, gracias al impulso de las organizaciones de mujeres, se avanzó en la determinación de la responsabilidad de los Estados frente a los abusos de derechos humanos cometidos por particulares³ (no por funcionarios del Estado). Fue entonces cuando se consagró el estándar de la “debida diligencia”, que describe el esfuerzo que deben realizar los Estados para prevenir, investigar y sancionar los abusos de derechos humanos, así como para garantizar la reparación a las víctimas. A partir de este principio y de otras disposiciones, como, la Convención

2 Cabe recordar que España ha ratificado los principales tratados internacionales de derechos humanos que se derivan de la Declaración Universal, salvo la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores y Trabajadoras Migrantes y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

3 Para profundizar sobre el alcance de la responsabilidad de los Estados ante la violencia contra las mujeres, ver Amnistía Internacional: Hacer los derechos realidad. El deber de los Estados de abordar la violencia contra la mujer. Índice: ACT 77/049/2004.

sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres⁴ (CEDAW, según sus siglas en inglés), se puede concluir que la responsabilidad institucional contra la violencia de género no termina con la adopción de legislación. El Estado está obligado a “hacer los derechos realidad”, para lo cual debe actuar “sin dilaciones” y “con todos los medios al alcance”⁵ para cumplir este mandato.

4.1.3. El enfoque de derechos humanos y género

Uno de los pilares sobre los que se asienta el derecho internacional de los derechos humanos es el principio de *no discriminación*. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 2, dispone la obligación de los Estados de garantizar los derechos reconocidos en este Tratado “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Entre los derechos reconocidos por el Pacto se encuentran: el derecho a la vida, a la libertad y la seguridad personal, a no ser objeto de trato cruel, degradante o inhumano, a interponer un recurso efectivo cuando los derechos reconocidos en el Pacto hubieran sido violados, a la igualdad ante los tribunales de justicia y a igual protección ante la Ley.

Pero para que el principio de no discriminación y el mandato de “hacer los derechos realidad” sean efectivos es preciso reconocer los factores de índole político, social, económico o cultural que inciden en las oportunidades reales de acceso y disfrute de los derechos humanos. Es decir, que la universalidad de los derechos humanos sólo puede afirmarse desde el reconocimiento de la diversidad.

Tomar en cuenta la diversidad implica partir del *género* como categoría fundamental y de la importancia de sus consecuencias sobre el acceso efectivo de hombres y mujeres a los derechos humanos. La atención a las consecuencias discriminatorias hacia las mujeres derivadas de la construcción identitaria de *género* (reparto de roles, oportunidades, valoración, pautas de relación...) debería servir para visibilizar la brecha entre el reconocimiento normativo y la realidad.

Para conformar el cuadro completo deben tomarse en consideración también otros factores que interactúan con el *género*, tales como la edad, la clase social, la nacionalidad, la etnia, la situación administrativa de extranjería u otras circunstancias que conforman la posición de las personas frente a los derechos.

Los organismos internacionales consideran la violencia contra

4 Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

5 CEDAW, art. 2.

las mujeres como una violación de derechos humanos, producto de la discriminación por motivos de género. Por ello, instan a los Estados a orientar las políticas y acciones contra la violencia de género a la emancipación, el fomento de la autonomía de las mujeres y la transformación del modelo de relaciones discriminatorias donde hunde sus raíces la violencia de género. Como ejemplo, el Consejo de Europa recomienda a los Estados “introducir, desarrollar y/o mejorar donde sea necesario, políticas nacionales contra la violencia que se basen en [...] b. el empoderamiento de las mujeres víctimas a través de un apoyo óptimo y de estructuras de asistencia que eviten la victimización secundaria”⁶.

4.2. Analizar el enfoque de las políticas públicas contra la violencia de género

El 29 de diciembre de 2004 se promulgó en España la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género⁷, de ámbito estatal (en adelante, Ley Integral), y el 9 de mayo de 2008 entró en vigor la Ley 5/2008 del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, de Cataluña⁸ (en adelante, Ley Catalana contra la Violencia Machista). Ambas normas definen la violencia contra las mujeres como un producto de la discriminación por motivos de género, consagran el principio de no discriminación, el deber de atención a mujeres en situaciones de especial vulnerabilidad. La Ley Catalana contra la Violencia Machista dispone un capítulo dedicado a las “acciones de los poderes públicos en situaciones específicas”, en el que se engloba la atención a mujeres con diversas circunstancias de desventaja añadidas.

En este apartado se pretende analizar si, más allá de las previsiones normativas, el enfoque que orienta la respuesta institucional ante la violencia de género en España se asienta en el principio de no discriminación, reconoce la diversidad y dirige sus acciones al fomento de la autonomía de las mujeres.

Las raíces de la violencia de género son profundas y la modificación de patrones culturales y sociales no se logra a corto plazo. Sin embargo, desde las fases más incipientes del desarrollo legislativo sí puede evaluarse si el enfoque que preside la puesta en marcha de las

6 Comité de Ministros del Consejo de Europa, La protección de las mujeres contra la violencia, Recomendación Rec. (2002)5, párr. 3 b).

7 Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre (BOE n.º 313, de 29 de diciembre de 2004).

8 Ley 5/2008, de 24 de abril (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya n.º 5123, de 8 de mayo de 2008).

medidas y acciones se adecúa al marco de derechos humanos y si es idóneo para revertir el modelo social en el que se genera la discriminación y la violencia contra las mujeres. Este análisis se puede realizar desde diferentes ángulos, pero el que aquí interesa tiene relación con el lugar que las propias políticas públicas asignan a las mujeres sobrevivientes a la violencia.

Medidas adecuadas a las mujeres o mujeres adaptadas a las medidas

Las mujeres pueden ser el centro de la intervención como:

Objeto o Sujeto
Beneficiarias o Expertas
Raíz del problema o Protagonistas

Fuente: CAFSU. La seguridad de las mujeres.
De la dependencia a la autonomía . Montreal, 2002.

El derecho internacional de los derechos humanos otorga a las víctimas de los abusos una posición de “sujeto de derechos” frente a la cual el Estado se coloca en un lugar de “institución obligada”, que debe garantizar la efectividad de los derechos de las víctimas.

La Resolución 52/86 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre “Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer” instó a los Estados a la formulación de “estrategias específicas de prevención del delito que reflejen la realidad de la vida de las víctimas y tengan presentes las necesidades propias de las mujeres”⁹.

A continuación se presentan varios ejemplos que permiten afirmar que en la experiencia de las políticas públicas en España las mujeres sobrevivientes a la violencia de género en la pareja o ex pareja no están ubicadas en una posición de *sujeto de derechos*, sino de *beneficiarias* de recursos públicos, cuya obtención depende del cumplimiento de una serie de requisitos más o menos rígidos. En este modelo de relación, la institución se desplaza de la posición de *obligada* a garantizar una serie de derechos a las víctimas, según sus necesidades, a la de *gestora* de recursos (generalmente escasos) dirigidos únicamente a las *beneficiarias* que se acrediten como merecedoras de éstos. Los tres ejemplos que se presentan a continuación ilustran lo expuesto:

9 Doc. de la ONU: A/RES/52/86, de 2 de febrero de 1998, pág. 3.

4.2.1. Ejemplo 1: la acreditación de la violencia a través de la denuncia y la orden de protección

El Consejo de Europa, en su Recomendación de 2002 sobre violencia contra las mujeres, instó a los Estados a garantizar a las víctimas de violencia sexista una atención adecuada y especializada, con independencia de la interposición de una denuncia formal¹⁰.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Integral, requerir a las mujeres la interposición de la denuncia para acceder a una parte de las medidas de apoyo y protección era una práctica habitual en la mayor parte de los territorios del Estado. Sin embargo, a partir de la entrada en vigor de dicha ley y de determinadas leyes autonómicas se ha avanzado un paso más en la rigidez de la acreditación, y la *orden de protección judicial* se ha convertido en el documento acreditativo por excelencia para acceder a determinados recursos de atención y recuperación (ayudas económicas, centros de media o larga estancia o las ayudas a la vivienda) previstos legalmente. La Ley Integral establece una serie de derechos cuyo acceso se restringe únicamente a las mujeres con orden de protección¹¹. Pero, además, esta norma ha influido en algunas normas autonómicas (veremos más adelante el caso de la Ley Catalana contra la Violencia Machista), así como en importantes prácticas administrativas que, sin apoyo normativo alguno, establecen la citada resolución judicial como documento acreditativo.

Esta práctica impide el acceso efectivo de la gran mayoría de las mujeres que sufren la violencia de género a importantes derechos y recursos previstos legislativamente, ya que, según reflejan las cifras oficiales, las mujeres que obtienen una orden de protección representan menos del 5% del total (ver cuadro).

Mujeres con orden de protección, la punta del iceberg de la violencia de género

Víctimas estimadas último año		Víctimas que presentaron denuncia en 2007		Víctimas que solicitaron orden de protección 2007		Víctimas que obtuvieron orden de protección 2007	
603.268	100%	126.293	21%	37.826	6,27%	27.967	4,63%

Fuente: CAFSU. La seguridad de las mujeres. De la dependencia a la autonomía . Montreal, 2002.

10 Consejo de Europa, Recomendación Rec. (2002)5 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia, párr. 23.

11 La Ley Integral estatal condiciona a la obtención de la orden de protección por parte de las mujeres el acceso a todos los derechos previstos para las trabajadoras, así como a las ayudas económicas y otros derechos como los relacionados con el acceso a la vivienda.

Al utilizar la orden de protección como mecanismo para acreditar las situaciones de violencia de género en el ámbito de la pareja o ex pareja, las instituciones del Estado están incumpliendo el deber de garantizar la protección efectiva de los derechos de todas las mujeres sobrevivientes a la violencia de género. No se ha de olvidar que la concesión de la orden de protección es una decisión judicial que se funda en la existencia de una situación actual de “riesgo objetivo”¹². Existen mujeres que, afortunadamente, cuando denuncian los hechos ya no están en situación “actual” de riesgo o que se les ha garantizado por otros medios su seguridad. Por otra parte, según datos del Consejo General del Poder Judicial existe una tasa de denegación de las órdenes de protección por parte de los juzgados cercana al 25%¹³.

En el ámbito autonómico existen importantes diferencias normativas en lo relativo a la acreditación de las situaciones de violencia de género. En la mayor parte de las leyes autonómicas posteriores a la Ley Integral se prevé la orden de protección como requisito para el acceso a algunos recursos, cuya finalidad paradójicamente carece de relación con las necesidades derivadas de la situación de riesgo de la mujer. Sin embargo, también cabe destacar la existencia de normas, como la Ley Gallega contra la Violencia de Género¹⁴, que se caracterizan por su flexibilidad en la acreditación. Esta ley permite a las mujeres certificar la condición de víctima de la violencia de género por diversos medios, entre ellos, los informes médicos o sociales, lo cual abre la puerta de todos los recursos previstos legalmente a una mayoría de mujeres. En el sentido opuesto cabría situar a la Ley contra la Violencia de género de la Comunidad de Madrid, que dispone la obligación de que la mujer obtenga un “título habilitante”¹⁵ para el acceso a recursos tales como los centros de acogida de media y larga estancia.

La Ley Catalana contra la Violencia Machista, en su artículo 33, establece dos tipos de “mecanismos de acreditación” de la violencia de género. El primero (art. 33.1), que abre la puerta a todos los derechos y recursos previstos en la Ley, exige la existencia de una orden de protección en vigor, una sentencia judicial acreditativa de la violencia o un informe de la Inspección de Trabajo. El segundo (art.

12 Ley 27/2003, reguladora de la orden de protección de las víctimas de violencia doméstica, art. segundo.

13 Consejo General del Poder Judicial; Boletín de Actividad Judicial; Juzgados de Violencia sobre la Mujer, 2007.

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

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

31.2), el mecanismo de acreditación alternativa, permite el acceso a determinados recursos y derechos pero no a otros, y requiere la existencia de informes médicos o psicológicos, o de informes de los “servicios públicos con capacidad de identificación de las situaciones de violencia machista”.

En el capítulo de “Atención y reparación a las víctimas”¹⁶ de la citada Ley se garantiza el acceso a algunos recursos a todas las mujeres que “acrediten ser víctimas de violencia de género y lo requieran”, mientras que el acceso a otros derechos queda reducido únicamente a las mujeres que logren acreditar la situación de violencia por los medios previstos en el artículo 33.1 (orden de protección y sentencia judicial, e informe de la Inspección de Trabajo). En alguno de los artículos del citado capítulo aún no se han determinado los requisitos de acceso a los recursos previstos, ya que la Ley aplaza esta determinación al desarrollo reglamentario.

A continuación, se presenta un cuadro con algunos ejemplos de lo expuesto:

Medida de atención/reparación	Requisitos de acreditación
Facilidades para el acceso a una vivienda (sin concretar)	Acreditar por cualquiera de los medios del art. 33
Reserva de plaza para acceder a vivienda de promoción pública	Acreditación sólo con: Orden de protección Sentencia condenatoria Informe de la Inspección de Trabajo
Acceso preferencial en residencias para mayores	Acreditación sólo con: Orden de protección Sentencia condenatoria Informe de la Inspección de Trabajo
Inserción laboral y formación ocupacional	Aún no se han determinado los requisitos de acceso
Prestaciones económicas extraordinarias	Acreditar por cualquiera de los medios del art. 33
Servicios de acogida y recuperación	Acreditar ser víctimas de violencia de género y requerirlo
Servicios de acogida sustitutoria del hogar	Acreditar ser víctimas de violencia de género y requerirlo

Fuente: elaboración propia a partir de lo previsto en los arts. 33 y siguientes de la Ley Catalana contra la Violencia Machista (Ley 5/2008).

16 Arts. 33 y siguientes.

Es preciso destacar la incongruencia derivada de que la misma norma que reconoce a las mujeres de avanzada edad como grupo en especial situación de desventaja, condicione su acceso a una residencia pública a la obtención de orden de protección o sentencia que acredite la violencia. Especialmente, cuando una de las circunstancias que caracterizan a las mujeres sobrevivientes de avanzada edad son las trabas personales y sociales ante la denuncia de los abusos.

4.2.2. Ejemplo 2: falta de recursos adecuados para mujeres con mayores dificultades

“En ningún caso podrán ser beneficiarias aquellas mujeres que padezcan toxicomanías, alcoholismo o enfermedades mentales que puedan alterar la normal convivencia.”

[Mancomunidad de Servicios Sociales “Comarca de la Sidra” (Asturias)

Ordenanza de acceso a Pisos Tutelados para mujeres víctimas de violencia de género, mayo de 2008 (Estancia máxima, 3 meses).]

Otro ejemplo que pone de relieve la falta de ubicación de las mujeres víctimas en la posición de *sujeto de derechos* es la relativa a la atención a mujeres sobrevivientes a la violencia de género con otras problemáticas añadidas (drogodependencias o enfermedades mentales, como ejemplos). El Estado está obligado a proveer los recursos necesarios para garantizar el acceso efectivo de estas mujeres a una atención especializada y adecuada a sus necesidades. La Ley Integral dispone la obligación institucional de garantizar los derechos reconocidos en esta Ley a “todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”¹⁷.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa, por su parte, en la citada Recomendación de 2002 instaba a los Estados a que “aseguren que las víctimas, sin discriminación alguna, reciben asistencia inmediata e integral, proporcionada desde un esfuerzo multidisciplinar y profesional”.

A pesar de lo expuesto, actualmente, la falta de recursos especializados en el tratamiento de la violencia de género para mujeres con drogodependencias, problemas de alcoholismo o enfermedades mentales sigue siendo la regla general en todos los territorios del Estado español. En algunas Comunidades Autónomas se prevé un tipo de tratamiento ambulatorio para mujeres drogodependientes

17 Art. 17.1. de la Ley Orgánica 1/2004.

víctimas de violencia de género. Sin embargo, cerca de cuatro años después de la entrada en vigor de la Ley Integral continúa existiendo una gran laguna en lo relativo a la existencia de centros de acogida de media o larga estancia para mujeres con este tipo de circunstancias añadidas. A estas mujeres se les sigue derivando a centros de tratamiento para personas con adicciones o enfermedades mentales, donde acuden hombres y mujeres, y sin especialización en violencia de género.

El capítulo 5 de la Ley Catalana contra la Violencia Machista establece “acciones de los poderes públicos en situaciones específicas”. Sin embargo, entre las situaciones previstas, no se contempla la drogodependencia, el alcoholismo ni las enfermedades mentales.

El Plan Municipal contra la Violencia hacia las Mujeres de Barcelona (2007-2009) prevé entre sus acciones la de “impulsar recursos y tratamientos psicológicos para mujeres en situación de violencia que, además, presentan otros trastornos (psicopatologías, toxicomanías...)”¹⁸. Será preciso comprobar el alcance de esta acción, que podría constituir una buena práctica para promover el cumplimiento de la obligación de los poderes públicos de apoyar a las mujeres sobrevivientes, tomando en consideración sus necesidades.

4.2.3. Ejemplo 3: cuando la compensación a las víctimas resulta inaccesible

La Ley Integral no abordó el derecho de las víctimas a obtener reparación y tampoco se ha dictado ninguna norma que regule este derecho durante sus cerca de cuatro años de vigencia. En lo relativo a la compensación o indemnización a las víctimas por la violencia sufrida cuando el agresor no hace frente a la responsabilidad civil derivada del delito, existe la posibilidad de que las víctimas se acojan a lo previsto en la Ley de Ayudas a Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual¹⁹. Sin embargo, esta ley establece requisitos muy difíciles de cumplir por parte de las mujeres sobrevivientes a la violencia de género en el ámbito de la pareja o ex pareja. Así, exige para obtener una indemnización, que las víctimas acrediten en sentencia firme haber sufrido lesiones graves que menoscaben su integridad corporal o su salud física o mental, y que determinen una situación de “incapacidad temporal superior a seis meses o de incapacidad permanente”. La mayor parte de las víctimas de violencia habitual de género no cumplen estos requisitos y tampoco se ha previsto otro ré-

18 Acción 2.5.8, del Plan, pág. 42.

19 Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayuda y Asistencia a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

gimen de indemnizaciones de ámbito estatal que les permita acceder a este importante derecho.

La rigidez de los requisitos, unida a la falta de información sobre este tipo de ayudas, puede ser la causa de la nula o en el mejor de los casos escasa concesión de este tipo de ayudas en el periodo 2005-2008 (ver cuadro).

Cuadro. Número, valor económico y tipo de ayudas para la protección integral contra la violencia de género, 2005-2008

TIPO DE AYUDAS Número y valor económico	AÑOS			
	2005	2006	2007	2008 (30 de abril)
Por incapacidad	0	0	0	0
Por invalidez: número	2	2	1	0
Por invalidez: valor económico	40.489,37 €	12.245,47 €	29.840,40€	0
Por gastos de tratamiento	0	0	0	0
Por fallecimiento: numero	21	34	21	15
Por fallecimiento: valor económico	366.798,21€	20.531,78 21€	404.585,29€	372.498,44€
Por gastos de sepelio	0	0	0	0
Total: número	23	36	22	15
Total: valor económico	407.287,58€	32.777,25€	434.425,69€	372.498,44€

Fuente: Ministerio de Igualdad. Evaluación de la aplicación de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, julio 2008.

La Ley Catalana contra la Violencia Machista ha previsto el derecho de las víctimas a recibir una indemnización cuando, a raíz de las agresiones, “sufran secuelas, lesiones corporales, o daños en la salud física o psíquica de carácter grave”. Las condiciones y los re-

quisitos de este tipo de ayudas aún están pendientes de desarrollo reglamentario, sin embargo, cabe preguntarse si la consideración de *grave* tendrá las mismas consecuencias para la accesibilidad a las ayudas que en la ley estatal.

4.3. Entre el derecho y la sanción: la discriminación contra las mujeres migrantes en situación irregular

Como ya se ha señalado, la prohibición de discriminación es uno de los principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos, que implica que los Estados deben garantizar la protección de este catálogo de derechos fundamentales a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, con independencia de sus circunstancias personales y sociales.

Las mujeres migrantes, al igual que las españolas, están expuestas a la violencia por motivos de género. Sin embargo, existen características concretas que pueden influir en su mayor exposición a los abusos y en mayores dificultades de acceso a la protección efectiva de sus derechos humanos. Algunas de estas características tienen relación con su propia condición de migrantes, como la falta de redes familiares de apoyo, la desconfianza en las instituciones, el desconocimiento del idioma y de sus derechos en la sociedad de acogida, pero el impacto de dichas características puede verse aliviado o agravado a partir de la acción institucional. El Estado puede tomar en consideración estas dificultades y apoyar el acceso de las mujeres migrantes a sus derechos, o puede no actuar al respecto. La inacción institucional en este ámbito implica el incumplimiento de la obligación de protección efectiva de los derechos humanos, atendiendo a las necesidades y demandas específicas de cada mujer.

Actualmente, en España, a pesar de lo dispuesto en la Ley Integral, las especiales necesidades de las mujeres migrantes siguen sin ser adecuadamente visibilizadas por los organismos públicos. Las investigaciones realizadas al respecto desde la sociedad civil²⁰ apuntan a que dichas necesidades se convierten muy a menudo en obstáculos y en discriminaciones, al no ser atendidas por las instancias públicas. Como ejemplos, la ausencia de intérpretes en centros de atención a las mujeres, o la falta de formación y sensibilidad de éstos en ámbitos como el judicial; la exigencia del requisito de la interposi-

20 Amnistía Internacional ha documentado, en sucesivos informes, las trabas y discriminaciones añadidas que afectan a las mujeres migrantes víctimas de violencia de género en el ámbito de la pareja o ex pareja, especialmente a las que residen en situación irregular. El último de estos informes es "Más riesgos, menos protección", de 25 de noviembre de 2007, y cuyos motivos de preocupación lamentablemente persisten a día de hoy.

ción de una denuncia para el acceso a recursos especializados, son algunos de los principales escollos que hacen más espinoso para estas mujeres el acceso a medios adecuados para salir de la violencia de género.

Pero el principio de no discriminación y de atención a la diversidad no sólo se vulneraría cuando el Estado no toma en consideración las dificultades añadidas que encuentran estas mujeres; también existen trabas de tipo normativo, derivadas de la propia legislación de extranjería²¹ y de algunas normas dictadas en desarrollo de la Ley Integral. Estas trabas normativas surgen muy especialmente de la consideración de que las obligaciones del control migratorio y los mandatos de protección de los derechos humanos son obligaciones colocadas en un mismo nivel de prioridad institucional. No se reconoce lo que normativamente es claro, esto es, la primacía del deber de protección de los derechos humanos sobre las obligaciones derivadas de una normativa de índole administrativo.

Un ejemplo paradigmático de este tipo de obstáculo *no intrínseco* a la condición de migrante, sino creado por una norma del Estado de acogida, es la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior sobre actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular (en adelante, Instrucción 14/2005). Esta norma, dictada en el desarrollo de la Ley Integral, regula la aplicación de un procedimiento de control y sanción por infracciones previstas en la Ley de Extranjería a las víctimas de violencia de género que acuden a una dependencia policial a denunciar las agresiones sufridas. La Instrucción 14/2005 ordena a los agentes que, además de seguir el protocolo común de trato a víctimas de violencia de género, ante la llegada de una víctima extranjera averigüen si su situación es irregular y, en ese caso, sigan un procedimiento que derivaría en un expediente sancionador e incluso podría terminar con una orden de expulsión.

Esta disposición rige en todo el Estado, salvo en el País Vasco. En esta Comunidad Autónoma existe una instrucción propia que dispensa a los agentes de la policía autonómica de realizar cualquier averiguación relacionada con el control migratorio irregular cuando actúan ante una víctima de un delito. En Cataluña, sin embargo, exis-

21 Un ejemplo es la situación de las mujeres cuyo permiso de residencia (sin autorización para trabajar) en España es fruto de un procedimiento de reagrupación familiar iniciado por el marido con permiso de residencia y trabajo. Esta institución normativa reproduce relaciones de poder y control masculino y de aislamiento social de las mujeres, que son el caldo de cultivo de la violencia. La situación de especial vulnerabilidad de las mujeres reagrupadas a la discriminación ha sido incluso reconocida en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) del Gobierno de España (pág. 207). Lamentablemente, al diagnóstico realizado por el Plan no se han vinculado acciones capaces de modificar la normativa.

te una norma interna, derivada de la Instrucción 14/2005, que obliga a los Mossos d'Esquadra a realizar un procedimiento de control de las víctimas migrantes en situación irregular cuando acuden a una dependencia policial a interponer una denuncia por violencia de género. El 11 de agosto de 2005, pocos días después de la difusión de la Instrucción 14/2005, la Secretaría de Seguridad Pública de la Conselleria d'Interior emitió una comunicación interna dirigida a todas las dependencias de Mossos d'Esquadra en la que se resumía el contenido de la Instrucción y se instaba a su cumplimiento.

De las investigaciones de campo se puede concluir que esta norma no se está aplicando ni en Cataluña ni el resto del Estado y que incluso se ha documentado la existencia de directrices internas de no aplicación. Sin embargo, la mera existencia de la Instrucción 14/2005 (y su no derogación) representa un importante obstáculo para el acceso de las mujeres migrantes en situación irregular a la denuncia, pues se trata de una norma de obligado cumplimiento cuya aplicación puede generar a la víctima un perjuicio de gran envergadura.

La gestión de los recursos y servicios en materia de violencia de género debe abandonar el enfoque de *concesión de prestaciones* y moverse sobre una respuesta institucional basada en el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a obtener recursos adecuados y eficaces de asistencia y protección. Mientras no se asuma que el acceso a tales recursos se fundamenta en un derecho que corresponde a toda víctima de un abuso contra los derechos humanos, las mujeres migrantes, especialmente las que residen en situación irregular, se encontrarán expuestas a distinciones arbitrarias que implican discriminación en el acceso efectivo a mecanismos de protección de los derechos humanos.

4.4. Reflexiones finales y recomendaciones

Los ejemplos planteados desvelan los rasgos de un enfoque que fundamenta determinadas políticas públicas en materia de violencia de género contrario a los estándares de derechos humanos y exento de perspectiva de género. Desde este enfoque, las políticas públicas, lejos de fomentar una transformación en la vida de las mujeres y en su entorno, las ubican en la posición de *beneficiarias* de prestaciones asistenciales, para cuyo acceso deben acreditar su condición de víctima. Ante la excesiva rigidez de los mecanismos de acreditación y la falta de adecuación de las medidas de atención a sus necesidades, muchas mujeres quedan a mitad de camino en los itinerarios de emancipación de la violencia, vuelven con el agresor o

tratan de obtener por su cuenta el apoyo y la protección que institucionalmente no se les garantizó.

La respuesta institucional ante la violencia de género precisa de un cambio de enfoque, que incorpore el marco y los mandatos de derechos humanos y la perspectiva de género, y que debería traer consigo:

- Un incremento sustancial de la prioridad institucional asignada a la violencia contra las mujeres, que se traduciría en una acción pública que ponga en juego los medios humanos y materiales necesarios para garantizar los derechos de todas las mujeres sobrevivientes.
- La consideración de las mujeres como *actoras con derechos* en un proceso en el que las instancias públicas no deberían *juzgar*, ni *adjudicar*, sino *garantizar* el acceso de todas las mujeres a los recursos legalmente previstos, tomando en consideración sus necesidades diversas y sus posibles desventajas añadidas.
- Una intervención institucional orientada a apoyar la transformación de la vida de las mujeres hacia una mayor autonomía y libertad, desde el reconocimiento de su protagonismo en el proceso.