INTRODUCCIÓN

En esta última década se ha producido un incremento significativo de homicidios por violencia de género hacia las mujeres extranjeras. El 40,9% de las fallecidas hasta el 26 de abril de 2010 han sido extranjeras, y el 26% del total de denuncias corresponden a las mujeres inmigrantes; que en la mayoría (80,7%) de los casos se encuentra en situación regular en España[1].

Según los datos de la Memoria del Fiscal General del Estado del año 2008 señala en 74 las mujeres fallecidas, de las cuales 39 eran extranjeras. Por otra parte, se aprecia una disminución del porcentaje de víctimas españolas, que ha descendido desde el 77,1% en 2004 al 55,7% en 2008, el porcentaje de víctimas extranjeras en esos años ha pasado del 22,9% al 44,3%. Estos números cifran de manera objetiva una sobre representación de la mujer inmigrante en las estadísticas referidas a víctimas de violencia de género si se tiene en cuenta que la población extranjera supera en 2008 el 11,3 % respecto a la población total.

De acuerdo con lo señalado en la Macroencuesta sobre la violencia contra las mujeres (2006)[2], las mujeres extranjeras manifiestan ser víctimas de violencia de género en mayor proporción que el resto de mujeres: a) El 12,1% declaran haber sido maltratadas por su pareja o ex pareja alguna vez en la vida, frente a una media del 6,0% de maltra-

[1] Datos obtenidos del Instituto de la Mujer.

[2] Datos según el Plan de atención y prevención de la violencia de género en población extranjera inmigrante (2009-2012).

to declarado por las mujeres españolas (6,3%), b) El 4,8% manifiestan haber sido maltratadas por su pareja o ex pareja en el último año, frente a una media del 2% en las mujeres españolas (2,1%), c) El 7,3% de las mujeres extranjeras habría salido del maltrato –sufrieron maltrato por su pareja o ex pareja alguna vez en la vida, pero no en el último año–.

La principal causa por la que no se llega a denunciar radica en el desarraigo y la falta de redes sociales. Bajo este contexto, el agresor limita los contactos sociales y familiares de su pareja, aislándola de su entorno y limitándola a un apoyo social. En el caso de la mujer inmigrante generalmente esas redes sociales ni siquiera existen, por lo que la pareja representa el único arraigo que tienen en España. Ello provoca que el miedo a perder lo conocido aumente cada día más, así como la sensación de carecer de medios para salir de esta situación.

El hecho empeora cuando el agresor controla el acceso de la víctima a los medios económicos, bien por impedir, con excusas culturales y religiosas, el acceso al empleo; u obligándola a entregar su propio sueldo. En ciertos supuestos el agresor abandona el empleo con el fin de depender del salario de la víctima. En estos casos la mujer agredida suele acudir a familiares o servicios sociales para poder subsistir; sin embargo, en el caso de la mujer inmigrante este acceso se le hace cuesta arriba, ya que sus familiares no suelen encontrarse en territorio español, y generalmente ellos dependen de las remesas que ella envía a su país de origen e ignoran la situación que su familiar es víctima de violencia de género. En lo que se refiere a los servicios sociales se convierte en un auténtico suplicio, ya que al carecer de autorización de residencia las ayudas sociales son prácticamente nulas, y se acrecienta más cuando no posee la autorización para trabajar.

Otra de las causas dimanantes surge en la dependencia documental. En la mayoría de los casos es el cónyuge quien inicia el proyecto migratorio al país elegido y una vez documentado es cuando reagrupa a su pareja y, en su caso, a sus hijos. Sin embargo, en el caso de las mujeres latinoamericanas son ellas las que inician el proceso. Situación que es

diferente en el caso de las mujeres africanas o las de Europa del Este, en el que el miedo a encontrarse en situación irregular en el país se hace patente, puesto que es su pareja el reagrupante y dependen de él para poder renovar la documentación, por ello evitan, en muchos casos, la denuncia de la situación de violencia.

Antes de seguir avanzando conviene dejar claro la diferencia entre personas latinoamericanas y sudamericanas, ya que existe cierta confusión en su uso coloquial. La Real Academia Española define latinoamericano al conjunto de los países de América colonizados por naciones latinas; es decir, España, Portugal o Francia, ello significa que una persona latinoamericana es aquella que es oriunda de los países del continente Americano colonizados por Estados latinos. En cambio sudamericano es aquella persona natural de Sudamérica o América del Sur. El continente americano, debido a su gran tamaño y sus características geográficas, se divide en América del Norte, América Central y América del Sur. Donde América del Norte está conformado por tres países soberanos e independientes: Canadá, Estados Unidos y México. Por tanto, no lo integra solamente Canadá y Estados Unidos como erradamente se piensa, ya que se encuentra México que es un país latinoamericano y no es de América del Sur.

Por otra parte, el desconocimiento de las normativas vigentes puede convertirse en otro de los aspectos a tener en cuenta, recientemente se ha incluido en la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social[3], a través del nuevo artículo 31 bis, la residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, y una excepción para documentar a mujeres que sufran violencia de género[4]. No obstante, ésta es absolu-

[3] BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009.

[4] Art. 31 bis de la LDE: «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

tamente inútil para aquéllas que desconocen esta posibilidad y, aunque la conozca, la Ley, a través de su Reglamento, solicita una sentencia favorable para poder comenzar el proceso documental. Por ello existe un tiempo de desprotección absoluto desde el instante en que denuncian a sus parejas y el momento, que puede durar meses, en el que le conceden la autorización de residencia. A lo anterior hay que adicionarle el miedo de cualquier mujer en situación administrativa irregular de acercarse a una comisaría para denunciar a su pareja, por la posibilidad de que se le trate como inmigrante y no como mujer agredida, y, por ende, se le abra una orden de expulsión. Temor que en la mayoría de los casos es utilizado por su pareja para mantener la situación.

El Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en Población Extranjera Inmigrante 2009-2012[5], señala que las cifras de la violencia de género en las mujeres extranjeras tienden ir en aumento

---

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, el expediente administrativo sancionador incoado por infracción del artículo 53.1.a) de esta Ley será suspendido por el instructor hasta la resolución del procedimiento penal. 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. Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad competente para otorgar la autorización por circunstancias excepcionales podrá conceder una autorización provisional de residencia y trabajo a favor de la mujer extranjera. La autorización provisional eventualmente concedida concluirá en el momento en que se conceda o deniegue definitivamente la autorización por circunstancias excepcionales. 4. Cuando el procedimiento penal concluyera con una sentencia condenatoria, se notificará a la interesada la concesión de la residencia temporal y de trabajo solicitada. En el supuesto de que no se hubiera solicitado, se le informará de la posibilidad de conceder a su favor una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales otorgándole un plazo para su solicitud. Cuando del procedimiento penal concluido no pudiera deducirse la situación de violencia de género, continuará el expediente administrativo sancionador inicialmente suspendido».

[5] El Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en Población Extranjera Inmigrante (2009-2012) fue aprobado en Consejo de Ministros el día 9 de enero de 2009.

durante estos últimos años. Situación que tiene su origen en tres circunstancias fundamentales:

a) Las referencias sobre la desigualdad entre el colectivo masculino y el femenino son más notorias en ciertos lugares de origen de una parte de la población extranjera, ello causa que el recurso a la violencia se revista de legitimidad y normalidad para los agresores y para las víctimas.

b) Las específicas circunstancias en las que se encuentran las mujeres extranjeras –carencia de redes de parentesco, amistad o paisanaje en España o por depender de las de su agresor– causan una inseguridad y dificultad superior a la de las mujeres españolas a la hora de romper con la violencia.

c) El grupo de edad de los españoles y de los extranjeros que se recurre más a la violencia y a los homicidios es el comprendido entre los 20 y los 49 años, y este grupo en la población masculina española representa el 46,9%, en la extranjera es el 64,0%, circunstancia que muestra que en la población extranjera hay más hombres en la edad que dan lugar a más violencia contra la mujer.

Si traspolamos algunos de estos supuestos a las mujeres nacionales de un país determinado constituirían motivos suficientes para que pudieran salir de aquel país y solicitar protección internacional en otro Estado. Sin embargo, el problema que se plantea con el binomio asilo y género radica principalmente en el hecho de que en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados no recoge esta causa explícitamente; es decir, no acoge como causa de protección internacional el motivo de género. Ello puede dar lugar a que se produzcan diferentes interpretaciones entre los países, y a que consideren que si no está escrito no es obligatorio; al apoyar esta premisa se estaría discriminando a la mujer por el simple hecho de serlo. Por ello se afirma que la Convención fue redactada en un momento en el que no existía sensibilidad en materia de discriminación a las mujeres, y, por ende, no se hace referencia expresa en ella.

Dicho en otros términos, los presupuestos sobre los cuales el derecho de asilo se ha construido se han visto alterados, a consecuencia, en gran mesura, a la irrupción de las demandas de asilo por parte de las mujeres que huyen de sus países por enfrentarse a una persecución por motivos de género. El presente estudio analiza la evolución conjunta del asilo y la violencia de género en España, cuyo progreso se ha manifestado a través de ciertas modificaciones legislativas que han permitido una interpretación, por parte de los operadores jurídicos, más favorable a la inclusión de estas demandas específicas. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) juega un papel importante al defender la interpretación adecuada de refugiado, que hace la Convención, para que se abarquen las solicitudes por motivos de género; con ello no sería necesario agregar un motivo más a la definición contenida en dicho instrumento internacional[6]. No obstante, el legislador español ha dado un paso más al incluir taxativamente el género como motivo de dicha concesión, como más adelante se estudiará.

La presente investigación se divide en nueve capítulos. En el primero, se delimita el concepto de violencia de género y su diferencia con los conceptos afines. En el segundo, se analiza la situación de las mujeres en el mundo. En el tercero, se determinan las formas de persecución por motivos de género. En el cuarto, se hace un recorrido normativo del derecho de asilo y la violencia de género tras analizar las primeras manifestaciones de asilo a través de los tratados internacionales, la normativa europea y la legislación española. En el quinto, se definen los términos de asilo, refugio e inmigrante, así como las diferencias entre sí. En el sexto, se determinan los requisitos específicos para que una víctima de violencia de género pueda acceder a la condición de refugiado. En el séptimo, se abordan las cuestiones procedimentales en la gestación del procedimiento de asilo a las mujeres víctimas de violencia de género, de las cuales se estudian las recomendaciones del Alto Comisionado de

[6] Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967 del ACNUR.

las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Mundial de la Salud, el Instituto de la Mujer y el Ministerio del Interior. Asimismo, se analiza la actuación de la Administración Pública, bajo la óptica jurisprudencial, a la hora de conceder el asilo. Por otra parte, se estudia el procedimiento de asilo según el ordenamiento jurídico, y se establecen las causas de la cesación de refugiado. En el octavo, se aborda la evolución administrativa y jurisprudencial en materia de asilo y violencia de género en España. En el noveno, se aportan las estadísticas en materia de asilo a nivel mundial, así como en Europa y España. En los apartados siguientes, se ofrecen, sucesivamente, las conclusiones, los anexos y la bibliografía.