



PREVER EL DAÑO, PROMOVER DERECHOS:
CONSEGUIR SEGURIDAD, PROTECCIÓN
Y JUSTICIA PARA PERSONAS CON UN
PERMISO DE RESIDENCIA Y TRABAJO
RESTRINGIDO EN LA UE

 **PICUM**

PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Este informe ha sido elaborado por Alyna C. Smith, técnico de incidencia en PICUM y Michele LeVoy, directora de PICUM.

PICUM agradece a sus miembros y socios el haber dedicado tiempo a aportar ejemplos de prácticas relevantes, en particular, a Mikel Araguás (SOS Racismo), Giovanna Bruno (Differenza Donna), Rian Ederveen (Stichting LOS), Ines Keygnaert (Universidad de Gante), Irena Fercik Konecna (Comité Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras del Sexo en Europa), Lea Rakovksy (Ban Ying), Antonia Ávalos Torres (Mujeres Supervivientes) y Tania Vilkhova (Red Acoge). También queremos agradecer a las personas del programa de prácticas de PICUM, Thomas MacPherson y Abigail Cárdenas Mena por su valiosa investigación y apoyo a la edición de este documento.

Traducción: Lucía López Castro



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de:



This publication has received financial support from the European Union Programme for Employment and Social Innovation "EaSI" (2014-2020). For further information please consult: <http://ec.europa.eu/social/easi>



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

SIGRID RAUSING TRUST

La información contenida en esta publicación no refleja necesariamente la posición oficial de la Comisión Europea.

© PICUM, Febrero 2021

ÍNDICE

SUMARIO.....	4
RECOMENDACIONES PARA LA UE	6
INTRODUCCIÓN: EL IMPACTO DE LOS PERMISOS DE RESIDENCIA Y TRABAJO RESTRINGIDOS EN LA SEGURIDAD Y EL ACCESO A LA JUSTICIA	8
I. SEGURIDAD Y JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS EN SITUACIÓN IRREGULAR EN VIRTUD DE LA LEGISLACIÓN DE LA UE.....	11
1. Directiva de la UE relativa a las víctimas	11
2. Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas de delitos.....	14
3. Estrategia europea para la igualdad de género.....	16
4. Plan de acción de la UE contra el racismo	18
II. LOGRAR UN IMPACTO: PASAR DE LA POLÍTICA A LA PRÁCTICA	20
1. Garantizar el acceso a los servicios de apoyo y protección para todas las víctimas en situación irregular.....	22
2. Establecer medidas que promuevan el acceso a la justicia sin riesgo de expulsión.....	27
3. Facilitar el acceso a procedimientos que promueven la responsabilidad y el reconocimiento del daño.....	36
CONCLUSIÓN	37

LISTADO DE CUADROS

CUADRO 1	Centros de atención para casos de agresión sexual (SACC, por sus siglas en inglés) en Bélgica: Atención integral para todas las víctimas de agresión sexual, independientemente de su régimen de residencia	23
CUADRO 2	Lecciones desde el extranjero: la visa U y la visa T para víctimas de delitos en Estados Unidos	26
CUADRO 3	Tarjetas de identidad municipales en ciudades de Estados Unidos.....	28
CUADRO 4	Medidas de denuncia segura en Estados Unidos, los Países Bajos y España	30
CUADRO 5	Apoyo y acompañamiento integrales para víctimas supervivientes en situación irregular.....	32
CUADRO 6	Iniciativas lideradas en el Reino Unido por trabajadoras sexuales en apoyo de la denuncia segura	34
CUADRO 7	Justicia reparadora para apoyar a las personas migrantes que sufren discriminación y violencia: ejemplos de Suiza y España.....	35

SUMARIO

El impacto de los permisos de residencia y trabajo restringidos en la seguridad y el acceso a la justicia

La criminalización de la migración irregular hace que las personas en situación irregular tengan miedo de acudir a las autoridades, especialmente a la policía, por el riesgo de ser detenidas y expulsadas del territorio. Esta desconfianza se ve agravada por los controles policiales y la vigilancia de la policía a las comunidades de migrantes y a las minorías. La detención y expulsión de personas que han sufrido abuso y maltrato es una forma de victimización secundaria. El fracaso sistemático del Estado en el reconocimiento, la investigación y la reparación de los abusos cometidos contra las víctimas en situación irregular las priva de la posibilidad de obtener el reconocimiento y de exigir responsabilidades.

Uno de los desafíos más importantes para mejorar las condiciones de trabajo, la seguridad y la protección de las personas que se encuentran en situación irregular es ir contrarrestando la normalización de las violaciones de derechos. El hecho de encontrarse en una situación irregular o en posesión de permisos de residencia y trabajo restringidos genera un desequilibrio de poder que expone a estas personas a un mayor riesgo de explotación en el trabajo, en las relaciones personales y en otros entornos. Esto se debe a que aparentemente el Estado prioriza la situación legal sobre el trabajo decente y la seguridad, lo cual se utiliza para coaccionar y controlar, aumentando de este modo las probabilidades de que experimenten dependencia económica, pobreza y abuso.

Seguridad y justicia para las personas en situación irregular en virtud de la legislación de la UE

En este contexto, es importante recordar que la legislación de la UE establece medidas de protección para las personas en situación irregular que han sido víctimas de un delito.

➤ La **Directiva de las víctimas de la UE**¹ adoptada en 2012, junto con otras leyes importantes relativas a los derechos de las personas en situación irregular que han sido víctimas de un delito,² establece normas comunes en todos los Estados miembros de la UE³ para defender sus derechos. Este instrumento es importante para las personas en situación irregular, ya que prioriza claramente su seguridad y protección por encima de las medidas de control basadas en los permisos de residencia. Si bien no garantiza una solución relativa a su situación legal, requiere que los Estados tomen las medidas necesarias para asegurarse de que el cumplimiento de sus derechos no dependa del régimen de residencia de la víctima,

ni de su ciudadanía o nacionalidad. La Directiva reconoce que las víctimas que no son nacionales corren «un riesgo de daño particularmente elevado» y, por lo tanto, podrían necesitar apoyo especializado y protección legal. Establece el derecho de todas las víctimas a acceder a servicios de apoyo gratuitos y confidenciales, incluso si optan por no presentar una denuncia penal.

Los avances en 2020 han proporcionado un marco para aclarar aún más los derechos de las personas en situación irregular que son víctimas de un delito y para mejorar su implementación en el futuro.

➤ La **Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)**⁴ incluye un enfoque de empoderamiento de las víctimas mediante la creación de «un entorno seguro para que estas puedan denunciar los delitos». Reconoce varias categorías de «víctimas vulnerables», entre ellas las personas en situación irregular que «pueden tener dificultades para acceder a la justicia» por el riesgo de expulsión si denuncian su maltrato. En virtud de esta estrategia,

1 Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y el Consejo del 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo («Directiva de las víctimas»).

2 Tales como, aquellas que han sido objeto de trata de seres humanos (Directiva 2004/81/CE) o hayan experimentado discriminación ilegal (Directiva 2000/43/CE) o cuyos derechos hayan sido vulnerados en el contexto laboral (Directiva 2009/52/CE).

3 A excepción de Dinamarca, el único Estado miembro de la UE que se ha retirado de la Directiva.

4 [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas \(2020-2025\)](#).

la Comisión Europea reafirma la aplicación de la Directiva a todas las víctimas, independientemente de su régimen de residencia, y se compromete a explorar herramientas a nivel de la UE para mejorar la denuncia de delitos y el acceso a servicios de apoyo para las víctimas migrantes, independientemente de su situación legal, entre otros mediante el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros y la presentación de nuevas propuestas legislativas para 2022.

➤ La **Estrategia para la Igualdad de Género (2020-2025)** promete aportar una perspectiva de igualdad en todas las políticas de la UE⁵ y posee un enfoque importante en la violencia contra mujeres y niñas, una de las prioridades expresamente declaradas por la Comisión.⁶ El objetivo de la Comisión es desbloquear las negociaciones en el Consejo de la UE que han impedido que la UE sea parte de pleno derecho del Convenio de Estambul (Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica), o bien presentar, en 2021, propuestas legislativas que aborden las deficiencias en la legislación europea relativa a la violencia contra las mujeres y las niñas. Dado el carácter global del Convenio de Estambul — su enfoque en la prevención y el empoderamiento, en abordar los estereotipos y garantizar un apoyo integral y no discriminatorio para las mujeres supervivientes de la violencia— así como su alcance inclusivo, que integra a todas las mujeres independientemente de su régimen de residencia, ofrece una vez más la oportunidad para sentar las bases de una legislación de la UE que aclare y refuerce los derechos de las personas en situación irregular, en particular los de las mujeres y niñas.

➤ **Plan de acción de la UE contra el racismo**, lanzado en septiembre de 2020, se centra en el racismo y la discriminación racial en Europa.⁷ Reconoce y aborda las preocupaciones acerca de la relación entre los cuerpos y fuerzas de seguridad y las minorías, y presta atención al problema de la elaboración de perfiles discriminatorios. Además, señala que la Comisión informará, en 2021, sobre la aplicación de la Directiva sobre igualdad racial de la UE (2000/43/CE), que prohíbe la discriminación por motivos de

origen racial o étnico en los ámbitos del empleo y el ejercicio profesional, la educación, la protección social y los servicios públicos, incluida la vivienda, entre otros. La Directiva no aborda de forma particular la discriminación por parte de las fuerzas de seguridad, y el artículo 3(2) crea una laguna jurídica problemática en relación con la discriminación basada en la nacionalidad. En 2022, la Comisión planteará posibles propuestas legislativas para subsanar las deficiencias y reforzar el papel y la independencia de los organismos nacionales encargados de garantizar el cumplimiento de los derechos de las víctimas de discriminación.

Lograr un impacto: pasar de la política a la práctica

Para trasladar la política a la práctica con el fin de lograr una seguridad, protección y justicia legítimas para las víctimas en situación irregular, se debe hacer lo siguiente:

Asegurarse de que todas las víctimas de delitos en situación irregular puedan acceder a servicios de apoyo y protección, de conformidad con la definición de víctima de la Directiva de las Víctimas, y que dicho acceso no se vea limitado por condiciones adicionales no previstas en la directiva, tales como haber sido víctima de un tipo delictivo en particular o tener que cooperar con las autoridades en la investigación penal;

Establecer medidas que eliminen el riesgo de las víctimas en situación irregular de enfrentarse a la expulsión si interactúan con las fuerzas de seguridad u otros actores dentro del sistema de justicia penal, entre otros mediante la creación de «cortafuegos» que limiten la colaboración de la policía con las autoridades de inmigración en relación con las víctimas, y promover vías para que las ONGs comunitarias actúen como mediadoras; y

Adoptar un enfoque global del acceso a la justicia que fomente la responsabilidad y el reconocimiento del daño, entre otros a través de procesos civiles,⁸ órganos de igualdad, justicia restaurativa y estrategias comunitarias que se centren en los intereses de la víctima.

5 Comisión Europea, 5 de marzo de 2020, «Trabajar por una Unión de la Igualdad: La Estrategia para la Igualdad de Género».

6 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025; Ursula von der Leyen, Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados: Mi agenda para Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024.

7 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025.

8 Esto debería incluir los tribunales de lo civil o lo laboral, así como mecanismos extrajudiciales de denuncia, entre otros con las autoridades de inspección de trabajo, cuando sea pertinente. Consulte PICUM (2020) [NT: Resumen ejecutivo en español] Respeto de los derechos laborales para todos y todas: Cómo garantizar que los/as trabajadores/as migrantes en situación irregular puedan acceder a la justicia. [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/03/A-Worker-is-a-Worker-full-doc.pdf>].

RECOMENDACIONES PARA LA UE

Las primeras estrategias de la UE sobre los derechos de las víctimas de delitos, la igualdad de género y el plan de acción contra el racismo, todas ellas adoptadas en 2020, ofrecen la oportunidad de reafirmar el derecho de las personas en situación irregular a la seguridad, la protección y la justicia, y así como aclarar los tipos de políticas y prácticas necesarias para promover estos derechos de manera significativa. Para ello, recomendamos que la UE haga lo siguiente:

1 Establecer un grupo de trabajo sobre el fortalecimiento de la aplicación de los derechos de las víctimas de delitos en situación irregular

La plataforma multilateral de la UE sobre derechos de las víctimas debería incluir en su agenda un grupo de trabajo sobre el fortalecimiento de la implementación del artículo 1 de la Directiva de las víctimas de delitos, con el objetivo de desarrollar recomendaciones que apoyen el compromiso estratégico de la UE de identificar los instrumentos adecuados de la UE, promover el intercambio de buenas prácticas entre los estados miembros y presentar propuestas legislativas, de ser necesario, en 2022.

2 Hacer frente a las lagunas legislativas de la UE contra el racismo para abordar la elaboración de perfiles y la conducta discriminatoria por parte de las fuerzas de seguridad

En el contexto de la próxima evaluación de la UE acerca de la aplicación de la Directiva sobre igualdad racial y la identificación de deficiencias en el marco jurídico de la UE en materia de lucha contra el racismo como base para la nueva propuesta de legislación, debería prestarse especial atención al papel de los agentes del orden en la perpetuación de la discriminación sistemática contra las minorías raciales y étnicas. Se debería, en virtud del artículo 3 (2) de esta Directiva, examinar en profundidad el papel desempeñado por las fuerzas de seguridad en la realización de controles de identidad, en la aplicación de políticas de inmigración, en el uso de perfiles raciales ilegales y en otros enfoques problemáticos, así como, en la violencia contra los migrantes en las fronteras y en el territorio de los estados miembros y las lagunas de protección.

3 Proponer una legislación europea sobre violencia contra las mujeres y niñas que incluya expresamente a todas las mujeres, independientemente de su situación legal

Cualquier propuesta legislativa para fortalecer la acción de la UE en materia de violencia contra las mujeres y las niñas debería reflejar el enfoque integral e inclusivo del Convenio de Estambul, prestando la debida atención a la prevención de la violencia y garantizando el acceso a servicios y el apoyo integral para todas las mujeres, exigiendo expresamente su aplicación sin discriminación alguna, incluso por motivos de residencia o situación administrativa. De conformidad con el artículo 59, dichas propuestas también deberían incluir disposiciones sobre los permisos de residencia para las personas supervivientes de la violencia, en base a sus circunstancias personales y sin que dependan de su participación o cooperación en el procedimiento penal.

4 Reforzar y apoyar enfoques centrados en las víctimas para lograr el reconocimiento y la responsabilidad

El desarrollo de propuestas legislativas y políticas sobre los derechos de las víctimas de delitos y la violencia contra la mujer debería centrarse en lograr el reconocimiento y la responsabilidad por los daños sufridos a través de enfoques centrados en las víctimas, incluidos procedimientos civiles, de mediación y otros modelos de justicia restaurativa o transformadora más que en reforzar la respuesta de la justicia penal a la victimización, reconociendo que al hacerlo a menudo se perjudica a grupos criminalizados, como el de las personas con permisos de residencia y trabajo restringidos, en lugar de protegerlas.

5 Reafirmar la necesidad de desvincular la respuesta a la migración de los mecanismos que promueven la protección, el apoyo y la justicia para garantizar los derechos de las víctimas, los cuales son aplicables incondicionalmente

Cualquier propuesta legislativa sobre la denuncia segura y los derechos de las víctimas en situación irregular debería reafirmar la priorización de la seguridad por encima del control de la inmigración para dar cumplimiento a la Directiva sobre las víctimas de delitos y garantizar un recurso efectivo para estas personas, tal y como establece la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Dichas propuestas deberían ir acompañadas de directrices que permitan una implementación sólida basada en evidencias. De acuerdo con la Directiva de las víctimas de delitos, los estados miembros deberían ser alentados, mediante la legislación adecuada, a adoptar medidas que aseguren que las personas en situación irregular víctimas de delitos puedan acceder a servicios de apoyo y protección, sin restricciones que limiten su acceso en virtud del tipo de delito o su voluntad de cooperar con las autoridades.

6 Examinar y abordar la relación entre las desigualdades raciales y las políticas de la UE, incluyendo el punto de vista de la policía

El Grupo de Trabajo de la UE sobre igualdad debería, en relación con el Plan de Acción contra el racismo, realizar un análisis de la relación entre la migración y el racismo, incluida la forma en la que las actuales políticas de la UE pueden perpetuar la discriminación racial, y realizar propuestas concretas para integrar las perspectivas de justicia racial en la creación y evaluación de las políticas de la UE, especialmente en los ámbitos de la seguridad y la migración.

INTRODUCCIÓN: EL IMPACTO DE LOS PERMISOS DE RESIDENCIA Y TRABAJO RESTRINGIDOS EN LA SEGURIDAD Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

La criminalización de la migración irregular no es solo una cuestión política: afecta a la seguridad y el bienestar de millones de personas en Europa con permisos de residencia y trabajo restringidos,⁹ haciéndolas vulnerables frente al maltrato y la explotación y limitando totalmente sus opciones de apoyo y reparación.

En julio de 2020, después de una investigación conjunta realizada con Lighthouse Reports, Der Spiegel y Mediapart en la que se entrevistó a decenas de trabajadores y trabajadoras agrícolas en toda Europa, muchos/as de los cuales se encontraban en situación irregular, Euronews informó:

Se quejaron de horas no remuneradas, de trabajar bajo una tremenda presión con muy poca agua o protección, de desmayos y vómitos por cansancio. Nos mostraron las pésimas condiciones de vivienda y hablaron de casos de abuso verbal, físico e incluso sexual.¹⁰

Las personas con permisos de residencia y trabajo restringidos que trabajan en otros sectores económicos además de la agricultura también se ven afectadas. Un informe de 2018 de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA, por sus siglas en inglés) aborda el abuso sistémico experimentado por las mujeres que realizan trabajo doméstico en los hogares de toda Europa, y reitera la conclusión de un estudio anterior de que «la explotación de mujeres migrantes en el ámbito doméstico es tan común que a menudo no se concibe como una violación de derechos humanos».¹¹

De hecho, uno de los desafíos más importantes para mejorar las condiciones de trabajo, la seguridad y la protección de las personas con permisos de residencia y trabajo restringidos es ir contrarrestando la normalización de las violaciones de derechos. El hecho de encontrarse en situación irregular o con permisos de residencia y trabajo restringidos¹² genera

9 En 2009, el proyecto Clandestino hizo estimaciones mínimas y máximas del número de personas en situación irregular, y señaló la falta de datos y estimaciones fiables así como los importantes desafíos metodológicos para la realización de dicho estudio. La estimación agregada para los 27 Estados miembros de la UE en 2008 osciló entre 1,9 y 3,8 millones de personas migrantes en situación irregular. Pueden encontrar los datos, informes y actualizaciones disponibles en <http://irregular-migration.net/>. Existe una preocupación sobre la fiabilidad de los datos recogidos en un esfuerzo reciente realizado por el Pew Research Center en 2019 para actualizar estas cifras, ya que estas estimaciones más recientes incluyen a las personas solicitantes de asilo y aquellas con diversos permisos que residen regularmente y que no tienen un estado migratorio irregular.

10 Anelise Borges y Natalie Huet, 24 de julio de 2020, «Trabajadores invisibles: la explotación laboral en los campos europeos», *Euronews*.

11 FRA (2018), *Out of sight: migrant women exploited in domestic work*; citing FRA (2015), *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*.

12 En este informe, cuando nos referimos a una persona con «permiso de residencia y trabajo restringido», se trata de alguien que tiene derecho a permanecer o trabajar en el territorio de un Estado, pero cuyos derechos no están del todo garantizados en la medida en que están condicionados a factores como la duración de un contrato laboral particular o limitado, o a una relación conyugal en curso. No obstante, utilizamos indistintamente los términos «situación irregular», y permisos de residencia y trabajo restringidos debido a que se correlacionan con un conjunto parecido de dificultades. Además, estas categorías suelen ser fluidas. De hecho, las leyes migratorias pueden ser de tal complejidad que las personas no siempre conocen su situación legal en un momento dado.

un desequilibrio de poder que expone a las personas a un mayor riesgo de explotación en el trabajo, en las relaciones personales y en otros entornos. Esto se debe a que, aparentemente, el Estado prioriza la situación legal sobre el trabajo decente y la seguridad, lo cual se utiliza para coaccionar y controlar, aumentando de este modo las probabilidades de que experimenten dependencia económica, pobreza y abuso.

Al mismo tiempo, la criminalización de la migración irregular hace que las personas en situación irregular tengan miedo de acudir a las autoridades,¹³ especialmente a la policía, por el riesgo de ser detenidas y expulsadas del territorio. Esta desconfianza se ve agravada por el aumento de los controles policiales y la vigilancia de la policía a las comunidades de migrantes y a las minorías, empeorando así el sentimiento de inseguridad y las preocupaciones sobre la discriminación por el uso de perfiles raciales.¹⁴ Según un informe de 2017 de la Red Europea contra el Racismo:

Organizaciones de la sociedad civil han destacado que en muchos [...] casos [de uso de perfiles étnicos denunciados en las zonas fronterizas], personas racializadas fueron examinadas y controladas por la policía por su aparente condición de migrante indocumentada basándose simplemente en su «aspecto extranjero», independientemente de su estatuto de residencia real o de su nacionalidad. Además del uso de perfiles étnicos en el contexto de los controles migratorios, se denunciaron

prácticas de elaboración de perfiles basados en la raza (aparente), el origen étnico y la religión durante los contactos policiales rutinarios en la calle o en lugares públicos en Austria, Bélgica, Chipre, Francia, Alemania, Italia y España y Reino Unido.¹⁵

En julio de 2020, siete agentes de la gendarmería nacional de Italia, los *Carabinieri*, fueron arrestados en el cuartel de Levante de Piacenza y luego acusados de varios delitos, entre ellos arresto ilegal, tortura, lesiones corporales graves, abuso de poder y fraude. Una de sus presuntas víctimas, un joven marroquí, denunció su propia detención y condena ilegales, que, según afirmó, fueron en represalia por haberse negado a vender drogas para estos agentes a pesar de las palizas que sufrió. Tras cumplir su condena, fue trasladado a un centro de detención de inmigrantes por encontrarse indocumentado, donde languideció durante meses.¹⁶ Entre otros casos de violencia presuntamente cometidos en el cuartel de Levante¹⁷ se encuentra uno relacionado con una mujer trans que afirmó haber sido agredida sexualmente bajo amenaza de chantaje por un agente que le dijo que si se resistía la enviaría de regreso a Brasil y que no volvería nunca más a Italia.¹⁸

La detención y expulsión de personas víctimas de abuso y maltrato es una forma de victimización secundaria, y el hecho de que el Estado, sistemáticamente, no reconozca, investigue y repare los abusos cometidos contra personas en situación irregular es una negación de su derecho a la tutela judicial efectiva.¹⁹

- 13 Para un análisis sobre el acceso de las personas trabajadoras en situación irregular a los mecanismos estatales de denuncia judiciales y extrajudiciales por las violaciones de sus derechos laborales, consulte PICUM (2020), [NT: Resumen ejecutivo en español] [Respeto de los derechos laborales para todos y todas: Cómo garantizar que los/as trabajadores/as migrantes en irregular puedan acceder a la justicia](#). [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/03/A-Worker-is-a-Worker-full-doc.pdf>].
- 14 Stawatch (2019), [Data Protection, Immigration Enforcement and Fundamental Rights: What the EU's Regulations on Interoperability Mean for People with Irregular Status](#).
- 15 ENAR (2017), *Racism and Discrimination in the Context of Migration in Europe: ENAR Shadow Report 2015-2016*. En mayo de 2020, el *Defenseur des Droits* (Defensor del Pueblo) de Francia publicó una opinión en la que constataba una «discriminación sistémica» en los controles de identidad abusivos y hostigadores de la policía contra jóvenes de origen norteafricano en un barrio de París. La resolución se produjo tras una denuncia presentada por un grupo de jóvenes por la violencia sufrida a manos de agentes de la policía entre 2013 y 2015. Véase Fanny Marlier, 2 de junio de 2020, « [Le Défenseur des droit dénonce des violences policières 'discriminatoires systémiques'](#) », *Les inrockuptibles*.
- 16 "Non ne potevo più dei modi di Montella", *Le parole del giovane da cui è partita l'Odysseus*, *Libertà*.
- 17 Raniero Altavilla, 26 de julio de 2020, "Parla il marocchino vittima dei cc di Piacenza: 'Mi misero la droga in tasca'", *TGLa7*.
- 18 26 de julio de 2020, "Caserma Piacenza, una trans brasiliana: 'Minacciata, costretta a far sesso e picchiata'", *Sky tg24*.
- 19 En 1985, la Asamblea General de la ONU adoptó los principios básicos sobre justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder [Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delito y del Abuso de Poder, adoptada por la resolución 40/34 de la Asamblea General de 29 de noviembre de 1985](#). La declaración que acompaña el manual establece un vínculo directo entre la falta de respeto y reconocimiento del daño sufrido por la víctima y la victimización secundaria. Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (1999), *Handbook on Justice for Victims*.

En este contexto cobra especial importancia la Directiva sobre los derechos de las víctimas de 2012,²⁰ que establece un conjunto de derechos comunes para todas las víctimas de delitos. En esta misma línea se sitúa la legislación de la UE relativa a la protección de las víctimas de trata;²¹ y de las de discriminación por origen racial o étnico;²² y de violaciones de los derechos laborales.²³ Sin embargo, destaca el hecho de que establece expresamente su aplicación no discriminatoria sobre todas las víctimas, «*también en relación con su régimen de residencia*», confiriendo estos derechos sin condiciones y quedando completamente al margen del marco legal de la UE en materia de inmigración.

Los Estados miembros tenían hasta noviembre de 2015 para transponer la Directiva de las víctimas a sus legislaciones nacionales. Según un estudio de 2019 de la Universidad de Oxford que analiza la aplicación de la Directiva en Bélgica, los Países Bajos, Italia y España, solo los Países Bajos habían adoptado medidas para aplicarla teniendo en cuenta, expresamente, a las víctimas de delitos en situación irregular (ver el apartado *La Directiva sobre las Víctimas de la UE*, más abajo).²⁴

Desde 2015, y de hecho solo en 2020, se han producido varios avances relevantes en la política de la UE relativa a los derechos de las víctimas de delitos en situación irregular. Estos progresos no implican una mejora inmediata de su situación y no han ido acompañados de una flexibilización del enfoque duro hacia la migración irregular que sigue predominando en la formulación de las políticas de la UE en este ámbito.²⁵ Sin embargo, ofrecen cierta esperanza de un creciente reconocimiento de derechos en virtud de la legislación de la UE, destacando, cada vez más, la incoherencia de esta agenda con los valores fundamentales europeos.

La primera parte de este informe describe estos avances y su posible relevancia para los derechos de las personas en situación irregular. La segunda se centra en consideraciones para orientar la implementación que tiene como objetivo lograr mejoras significativas en la práctica, analizando iniciativas de diferentes contextos nacionales. Asimismo, el informe incluye varias recomendaciones de acciones para llevar a cabo.

20 [Directiva 2012/29/UE](#) del Parlamento Europeo y el Consejo del 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo («Directiva de las víctimas»).

21 Directivas del Consejo 2004/81/CE y 2011/36/UE.

22 Directiva del Consejo 2000/43/CE («Directiva sobre Igualdad Racial»).

23 Directiva 2009/52/CE.

24 COMPAS: Oxford (2019), [“Safe reporting” of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the USA and Europe](#).

25 PICUM (2020), [More detention, fewer safeguards: How the new EU Pact on Migration and Asylum creates new loopholes to ignore human rights obligations](#).

I. SEGURIDAD Y JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS EN SITUACIÓN IRREGULAR EN VIRTUD DE LA LEGISLACIÓN DE LA UE

1. Directiva de la UE relativa a las víctimas

La Directiva de las víctimas de la UE,²⁶ adoptada en 2012, establece normas comunes en todos los Estados miembros de la UE²⁷ en relación con los derechos de las víctimas de delitos. En virtud de dicho instrumento, se entenderá por *víctima* «la persona física que haya sufrido un daño o perjuicio, en especial lesiones físicas o mentales, daños emocionales o un perjuicio económico, directamente causado por una infracción penal».

En virtud del artículo 1: «Los derechos establecidos en la presente Directiva se aplicarán a las víctimas de manera no discriminatoria, *también en relación con su régimen de residencia*». Esta última frase establece de forma expresa lo que estaba implícito en el requisito de aplicación no discriminatoria: no se pueden negar los derechos de las víctimas de delitos a una persona por motivo de su régimen de residencia o por la falta del mismo. La Directiva de las víctimas es importante para las personas que se encuentran en situación irregular en Europa porque prioriza claramente la seguridad y protección por encima de las medidas de control basadas en su estatuto de residencia.

El documento orientativo oficial que acompaña a la Directiva pone de relieve la obligación de los Estados miembros de garantizar que «los derechos establecidos en esta Directiva no estén condicionados a que la víctima tenga un régimen de residencia legal en su territorio o a la

ciudadanía o nacionalidad de dicha víctima», destacando la particular importancia de la igualdad en la aplicación de estos derechos en el contexto de los crímenes de odio racistas y xenófobos, y los actos de violencia de género cometidos contra las migrantes en situación irregular.²⁸ La Directiva reconoce que las víctimas que no son nacionales del país en el que fueron víctimas son «particularmente vulnerables», o «se encuentran expuestas a un riesgo de lesión particularmente elevado» y por lo tanto puede que necesiten recibir apoyo especializado y protección legal, que «podría incluir proporcionar acogida y alojamiento seguros, atención médica inmediata, derivación de las víctimas a reconocimientos médicos y forenses en casos de violación o agresión sexual, asistencia psicológica a corto y largo plazo, tratamiento de traumas, asesoramiento jurídico, acceso a la defensa y servicios específicos para menores que sean víctimas directas o indirectas» (considerando 38).

Sin embargo, la Directiva no garantiza la resolución del régimen de residencia de la víctima en situación irregular. Según el considerando 10, este instrumento «no trata las condiciones de la residencia de las víctimas de delitos en el territorio de los Estados miembros». Si bien los Estados «deben tomar las medidas necesarias para que los derechos establecidos en la presente Directiva no se condicionen al régimen de residencia de la víctima en su territorio o a la ciudadanía o nacionalidad de la víctima», la denuncia de un delito y la participación en procesos penales «no generan derecho alguno respecto del régimen de residencia de la víctima».

26 Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y el Consejo del 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo («Directiva de las víctimas»).

27 A excepción de Dinamarca, el único Estado miembro de la UE que se ha retirado de la Directiva.

28 Comisión Europea, Documento guía de la DG de Justicia relativo a la transposición y aplicación de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y el Consejo del 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, diciembre de 2013.

La Directiva no solo se ocupa de los derechos de las víctimas en el contexto del proceso penal, sino que también establece la obligación de proporcionarles acceso a servicios de apoyo gratuitos y confidenciales, incluido el apoyo emocional y psicológico, asesoramiento sobre cuestiones financieras y de tipo práctico resultantes del delito y sobre el riesgo y la prevención de la victimización secundaria. En virtud de este instrumento, presentar una denuncia formal por una infracción penal *no* es requisito previo para que las víctimas puedan ejercer su derecho de acceso a los servicios (Artículo 8(5)). No obstante, el considerando 40 reconoce el papel de la policía: «Aunque la prestación de apoyo no debe depender de que las víctimas denuncien un delito ante la autoridad competente, como la policía, tal autoridad suele estar en posición óptima para informar a las víctimas de la posibilidad de que se les brinde apoyo».

No obstante, establece de forma implícita la posibilidad de las personas en situación irregular de interactuar con las fuerzas de seguridad, los servicios de apoyo a las víctimas y otras entidades que brindan los servicios y el apoyo previstos en la Directiva sin temor a ser objeto de discriminación o amenazas de detención o expulsión. De hecho, debe asumirse como base para que los derechos de la Directiva sean efectivos para las personas en situación irregular.

La guía de la Comisión Europea a los Estados miembros incluía ejemplos de Estados que proporcionan a algunas víctimas de violencia doméstica permisos de residencia (ver el apartado *Permisos de residencia para algunas víctimas de delitos*, más abajo), ofreciendo de este modo un cierto nivel de concreción para guiar a los Estados miembros en la implementación del artículo 1. Sin embargo, el hecho de que la propia Directiva no especifique lo que implica la implementación en términos prácticos para las víctimas en situación irregular, puede haber supuesto un obstáculo para lograr una legislación y una aplicación adecuadas a nivel nacional.

Es importante subrayar que este instrumento solo aborda las formas de victimización que son el resultado de *delitos*. Por tanto, deja al margen a las víctimas de las múltiples formas de maltrato sistemático que sufren las personas en situación irregular y que la legislación nacional no tipifica como «delitos». Por otro lado, como hemos visto y discutiremos más adelante, incluso cuando se producen violaciones de derechos tipificadas como «delitos», tales como la explotación laboral o la violencia doméstica, el sistema judicial penal rara vez consigue proteger a las personas en situación irregular, especialmente debido a la criminalización de la situación de irregularidad y al rol de las fuerzas de seguridad en la aplicación de las leyes migratorias. Los procedimientos y procesos basados en las organizaciones civiles y de trabajadores tienden a adaptarse mejor al contexto social en el que se producen los daños, que suele ser más amplio, y a ofrecer alguna forma de reparación o compensación a las víctimas por dichos daños.

No obstante, la Directiva proporciona un marco importante para fortalecer los derechos de las personas en situación irregular que hayan sido víctimas de un delito, enfatizando su derecho a la protección, el apoyo y la justicia sin condiciones. Además, si bien define el concepto de víctima en función de si el daño sufrido fue causado por un delito, su derecho a recibir apoyo y reparación no se limita a lo que puede ofrecer el sistema judicial penal. Como se mencionó anteriormente, el derecho a apoyo y servicios, de hecho, no depende de la presentación de una denuncia penal (artículo 8 (5)), y las víctimas tienen derecho a ser informadas y a acceder a los servicios de justicia reparadora, así como a la mediación de terceros, cuando proceda (artículos 4 y 12).²⁹

Los avances en 2020 han proporcionado un marco para aclarar, aún más, los derechos previstos en la Directiva de las víctimas de delitos en relación con las personas en situación irregular, y mejorar su aplicación en el futuro.

29 Según el Considerando 46: «Los servicios de justicia reparadora, incluidos, por ejemplo, la mediación entre víctima e infractor, las conferencias de grupo familiar y los círculos de sentencia, pueden ser de gran ayuda para la víctima, pero requieren garantías para evitar toda victimización secundaria y reiterada, la intimidación y las represalias. Por tanto, estos servicios deben fijarse como prioridad satisfacer los intereses y necesidades de la víctima, reparar el perjuicio que se le haya ocasionado e impedir cualquier otro perjuicio adicional. A la hora de remitir un asunto a los servicios de justicia reparadora o de llevar a cabo un proceso de justicia reparadora, se deben tomar en consideración factores tales como la naturaleza y gravedad del delito, el grado de daño causado, la violación repetida de la integridad física, sexual o psicológica de una víctima, los desequilibrios de poder y la edad, madurez o capacidad intelectual de la víctima, que podrían limitar o reducir su capacidad para realizar una elección con conocimiento de causa o podrían ocasionarle un perjuicio. Los procedimientos de justicia reparadora han de ser, en principio, confidenciales, a menos que las partes lo acuerden de otro modo o que el Derecho nacional disponga otra cosa por razones de especial interés general. Se podrá considerar que factores tales como las amenazas o cualquier forma de violencia cometida durante el proceso exigen la divulgación por razones de interés general».

Disposiciones clave de la Directiva de las víctimas de la UE

Todas las víctimas de delitos tienen derecho al respeto, la dignidad, y los derechos y servicios básicos, independientemente de su régimen de residencia.

- Los derechos establecidos en la presente Directiva se aplicarán a todas las víctimas de delitos de manera no discriminatoria, independientemente de su régimen de residencia (Artículo 1)
- Todas las víctimas de delitos deberán ser tratadas de manera respetuosa, sensible y con dignidad por las autoridades (Artículo 1 y considerando 9)
- Se deberá impartir formación a los funcionarios, incluidos, entre otros, los agentes de policía y al personal de los tribunales, para que atiendan de manera apropiada y con la sensibilidad adecuada a las víctimas. (Artículo 25 y considerando 61)

Las víctimas en situación irregular tienen derecho a ser informadas de sus derechos y de su caso de manera comprensible, y a participar en el proceso penal:

- Las víctimas tienen derecho a ser informadas de sus derechos y de su caso de manera comprensible, y a presentar reclamaciones en un idioma que entiendan o ser ayudados. (Artículos 3-7 y considerandos 26 y 34)
- Las víctimas tienen derecho a ser debidamente informadas sobre el proceso penal, su situación y de cualquier sentencia firme (Artículo 6)
- Las víctimas tienen derecho a un servicio de interpretación gratuito según su papel en el proceso penal, y a la traducción de aquella información que sea esencial para ejercer sus derechos en el proceso penal, si lo solicitan (Artículo 7).
- Las víctimas tienen derecho a participar en el proceso penal en la medida en que el derecho nacional así lo permita (Artículos 10, 13, 14, considerandos 34 y 47).

Las víctimas en situación irregular tienen el derecho a ser informadas y a acceder gratuitamente y de forma confidencial a los servicios de apoyo y a medidas de protección, hayan denunciado o no el delito:

- Las víctimas tienen derecho a recibir información sin retrasos innecesarios sobre los servicios de apoyo disponibles (Artículo 4, considerando 21)
- Las víctimas tienen derecho a una evaluación individual a fin de determinar sus necesidades, y a medidas de protección específicas para las más vulnerables (Artículos 22-24 y considerandos 55-58)
- Las víctimas tienen derecho a acceder a servicios de apoyo individualizados, gratuitos y confidenciales, antes, durante y después del proceso penal (Artículos 8 y 9 y considerando 37)
- Las víctimas tienen derecho a los servicios de apoyo sin que ello dependa de que presente una denuncia formal (Artículo 8)
- Las víctimas tienen derecho a medidas de protección frente a la victimización secundaria o reiterada, tales como las medidas cautelares y las órdenes de alejamiento (Artículos 18-21 y considerandos 52-54)

Otras legislaciones de la UE relacionadas con los derechos de las víctimas en situación irregular son: la Directiva sobre sanciones a los empleadores, la Directiva contra la trata de seres humanos y la Directiva de retorno

La Directiva de las víctimas de delitos es el instrumento central de la legislación de la UE en materia de derechos de las víctimas. Sin embargo, existen otras que abordan o afectan a los derechos de las víctimas de delitos en situación irregular.

Por ejemplo, la **Directiva sobre sanciones a los empleadores** 2009/52/CE establece normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular. Constituye, de esta manera, una ampliación del marco legal punitivo de la UE en materia de migración. Sin embargo, también incluye disposiciones que protegen los derechos de las personas trabajadoras en situación irregular, por ejemplo, reiterando su derecho a un salario mínimo. El artículo 13 establece que todas las personas trabajadoras deben tener acceso a mecanismos de denuncia efectivos: «Los Estados miembros garantizarán la existencia de mecanismos eficaces para que los nacionales de terceros países empleados ilegalmente puedan denunciar a sus empleadores, directamente o a través de terceros designados por los Estados miembros, como los sindicatos u otras asociaciones o una autoridad competente del Estado miembro, cuando la legislación nacional lo prevea». Por tanto, en virtud de este instrumento, todos los trabajadores y trabajadoras que sufran violaciones de sus derechos laborales, tanto si alcanzan el nivel de explotación severa como si no, tienen derecho a acceder a vías de reparación efectivas. Las limitaciones en el acceso a la justicia reducen el poder de negociación de los trabajadores frente a sus empleadores, mientras que la capacidad para exigir responsabilidades a los empleadores puede evitar el aumento de las prácticas abusivas. La Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA, por sus siglas en inglés) ha instado a los Estados miembros a priorizar los derechos fundamentales sobre los asuntos de gestión migratoria y a permitir el acceso a «todos los mecanismos de justicia».³⁰ El artículo 13 también establece que, para determinadas infracciones penales, «los Estados miembros definirán con arreglo a la legislación nacional las condiciones en las que podrán expedir, caso por caso, permisos de residencia de duración limitada, vinculada a la duración del procedimiento nacional correspondiente, a los nacionales de terceros países implicados», en términos comparables a los que se aplican en virtud de la Directiva contra la trata de seres humanos (que se analiza a continuación).

2. Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas de delitos

El 24 de junio de 2020, la UE lanzó su primera Estrategia sobre los derechos de las víctimas de delitos para el período 2020-2025.³² Un pilar importante de la estrategia es «dotar de recursos a las víctimas de delitos», entre otros, mediante la creación de «un entorno seguro para que estas puedan denunciar los delitos». La Estrategia reconoce varias categorías de «víctimas vulnerables» e incluye entre ellas a las personas en situación irregular:

Las personas migrantes en situación irregular víctimas de un delito a menudo se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, y puede que tengan dificultades para acceder a la justicia. Si denuncian el delito a la policía, es posible que se les ordene volver a sus países de origen. En virtud de la Directiva de las víctimas, los derechos deberán aplicarse a todas las víctimas, independientemente de su régimen de residencia. Esto también deberá aplicarse a los/as menores no acompañados/as. En el marco de esta estrategia, la Comisión evaluará los aspectos legales y las herramientas prácticas a nivel de la UE para mejorar la denuncia de delitos y el acceso a los servicios de apoyo para las víctimas migrantes, independientemente de su situación legal. En particular, promoverá el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros con

30 FRA (2019), *Severe Labour Exploitation: Workers' Perspectives*.

31 Ibid.

32 [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas \(2020-2025\)](#).

La **Directiva contra la trata de seres humanos** 2004/81/CE se refiere específicamente a los permisos de residencia expedidos a nacionales de terceros países que sean víctimas de trata o tráfico de seres humanos. En virtud del artículo 8, la víctima de trata podrá obtener un permiso de residencia si cumple determinadas condiciones previas (además de haber sido víctima), tales como haber mostrado su voluntad de cooperar con las autoridades y haber roto todas las relaciones con los presuntos tratantes o traficantes. Los Estados miembros tienen la opción de renovar el permiso de residencia una vez que la colaboración de la víctima ya no sea necesaria para el proceso penal. La Directiva 2011/36/UE complementa a la Directiva contra la trata 2004/81/CE y proporciona un marco jurídico común para prevenir y perseguir la trata de seres humanos y proteger a las víctimas, según el cual (considerando 18) las víctimas en situación irregular tienen derecho a asistencia y apoyo de forma incondicional, al menos durante el período de reflexión.

La **Directiva de retorno** 2008/115/CE establece normas comunes sobre el retorno, o la expulsión, de personas que se encuentren de manera irregular en la UE y tiene carácter vinculante en todos los Estados miembros excepto en el Reino Unido e Irlanda. Entre otras cosas, establece derechos procesales y crea la obligación para los Estados miembros de evitar el «limbo legal», ya sea retornando a la persona que resida irregularmente u otorgándole un permiso de residencia. En virtud del artículo 6(4) de la Directiva de retorno, los Estados miembros podrán, en cualquier momento, otorgar un permiso de residencia a una persona en situación irregular por razones humanitarias o de otro tipo. Asimismo, según el artículo 6(5), se anima a los Estados miembros a abstenerse de dictar una resolución de retorno en caso de que la persona tenga un procedimiento pendiente para obtener el permiso de residencia o renovarlo. El artículo 6(4) no hace una referencia específica a las víctimas de delitos, sin embargo, los derechos de estas cobran importancia en relación con las detenciones y las resoluciones de retorno, cuestión principal del artículo 6. El Manual de retorno, publicado por la Comisión Europea para proporcionar a los Estados miembros orientación sobre la implementación de la Directiva, expresa claramente que los objetivos de la Directiva deben ponderarse con otros intereses legítimos, incluido «el interés del Estado en la lucha contra la delincuencia». El manual hace referencia expresa al documento de la FRA «Detención de migrantes en situación irregular – consideraciones sobre los derechos fundamentales», que recomienda a los Estados introducir «la posibilidad de que las víctimas y los testigos puedan denunciar delitos sin temor a ser detenidos». La Directiva de retorno ha estado bajo el escrutinio de los legisladores de la UE desde septiembre de 2018, cuando la Comisión Europea presentó una propuesta de Directiva de retorno refundida. En febrero de 2020 se publicó un informe preliminar realizado por Tineke Strik, miembro del Parlamento Europeo,³¹ pero hasta el momento no ha sido votado en el pleno debido a los retrasos provocados por la COVID-19. La modificación de la Directiva podría contribuir potencialmente a facilitar la presentación de la denuncia de manera segura, por ejemplo, en relación con la capacidad de los Estados miembros para otorgar un permiso de residencia (Art. 6.4) o para abstenerse de dictar una decisión de retorno (Art. 6.5).

el fin de desvincular la denuncia del procedimiento de retorno, sin poner en riesgo la eficacia de dichos procedimientos.³³

La Estrategia aborda directamente un dilema clave al que se enfrenta una persona en situación irregular que haya sido víctima de un delito. Esto es la problemática doble función que tienen las fuerzas de seguridad en muchos Estados miembros de, por un lado, hacer cumplir las leyes de migración contra las personas en situación irregular que se encuentran en el territorio de un Estado y, por otro, ofrecer apoyo a las personas supervivientes en el acceso a servicios, protección y

justicia. La priorización de lo primero da lugar a un debilitamiento sistemático de lo segundo.

En virtud de esta Estrategia, la Comisión Europea se compromete a explorar las herramientas disponibles a nivel de la UE para «mejorar la denuncia de los delitos y el acceso a servicios de apoyo para los migrantes víctimas de delitos», independientemente de su régimen de residencia, y a promover el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros. Asimismo, la UE presentará, en caso de ser necesario, nuevas propuestas legislativas sobre la denuncia segura para 2022.

33 Cabe destacar que la Estrategia también incluye dentro de la categoría de víctimas «vulnerables» a aquellas que se encuentran en centros de internamiento: «Otro grupo de víctimas en situación de especial vulnerabilidad son las víctimas de delitos cometidos en el ámbito del internamiento. Según la Organización Mundial de la Salud, el 25 % de los presos sufren violencia cada año. Con frecuencia, su acceso a la justicia es limitado. Están aislados, estigmatizados y su acceso a la información es limitado. En el marco de esta estrategia, la Comisión explorará medios para brindar apoyo y protección eficaces a las víctimas en el ámbito del internamiento, como protocolos para la protección de estas víctimas y organismos independientes que investiguen los delitos en el ámbito del internamiento. Asimismo, la Comisión promoverá la formación entre el personal de los centros de internamiento en el marco de la próxima estrategia sobre Formación Judicial Europea».

Además, la Estrategia crea un coordinador para los derechos de las víctimas y una Plataforma de Derechos de las Víctimas multilateral para apoyar la aplicación de la estrategia mediante la colaboración con las autoridades nacionales competentes, las ONGs y las organizaciones especializadas en los derechos y el apoyo a las víctimas.. Por lo tanto, proporciona un marco importante para mejorar el conocimiento de los derechos de las personas en situación irregular en virtud de la Directiva de víctimas e intercambiar información sobre las medidas para promover sus derechos, contando así con una participación importante por parte de las organizaciones de la sociedad civil que tengan experiencia trabajando con las comunidades afectadas. También proporciona potencialmente una base para que las nuevas propuestas de legislación aclaren, e incluso fortalezcan los derechos de las personas en situación irregular en Europa de manera que se promueva su seguridad, protección y acceso a la justicia.

3. Estrategia europea para la igualdad de género

El 5 de marzo de 2020, la UE adoptó una Estrategia para la Igualdad de Género que «establece acciones clave para los cinco próximos años y se compromete a garantizar que la Comisión incluya una perspectiva de igualdad en todos los ámbitos políticos de la UE». ³⁴ La violencia contra las mujeres y niñas es un punto importante de este instrumento. De hecho, constituye una prioridad de la Comisión, ³⁵ ya que se compromete a lograr avances en este ámbito, entre otras cosas, desbloqueando las negociaciones en el Consejo de la UE que han impedido que la UE sea parte de pleno derecho del Convenio de Estambul (Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica).

El Convenio de Estambul, que entró en vigor el 1 de agosto de 2014, es el primer instrumento legal global en materia de violencia contra las mujeres y niñas. Los Estados que decidan adherirse a él deberán armonizar sus leyes nacionales con las disposiciones que establece el Convenio, y garantizar que la aplicación en sus países beneficie a todas las mujeres. Al unirse a este instrumento, están aceptando normas vinculantes en materia de prevención de la violencia contra la mujer y protección de las supervivientes. Asimismo, aceptan garantizar la disponibilidad de servicios tales como líneas

telefónicas de emergencia, albergues, asistencia médica, asesoramiento y asistencia legal. A noviembre de 2020, 34 Estados habían ratificado el Convenio (entre ellos 21 Estados miembros de la UE) y otros 12 lo habían firmado.

El Convenio de Estambul es importante para las mujeres en situación irregular y con permisos de residencia y trabajo restringidos porque exige expresamente su implementación sin discriminación por motivos de la situación migratoria (artículo 4). Asimismo, exige a los Estados que posibiliten a las mujeres cuya situación dependa de una pareja o cónyuge violento la obtención de un permiso de residencia autónomo, y que expidan permisos de residencia renovables a las víctimas cuando sea necesario «por su situación personal» (artículo 59).

El 4 de marzo de 2016, la Comisión Europea propuso ³⁶ que la UE formara parte del Convenio de Estambul, con el objetivo de realizar, a nivel europeo, una recogida de datos estadísticos de mayor calidad sobre el alcance y la naturaleza de la violencia contra las mujeres, y adquirir mayor responsabilidad a nivel internacional. La UE publicó una hoja de ruta ³⁷ en la que se exponían los argumentos para la adhesión. El 13 de junio de 2017 firmó el Convenio de Estambul, ³⁸ basándose en decisiones del Consejo de la UE adoptadas el 11 de mayo de 2017 sobre artículos relacionados con el asilo, las personas refugiadas y la devolución, así como la cooperación en asuntos penales. Sin embargo, el proceso de adhesión quedó paralizado en el Consejo de la UE como consecuencia de las disputas entre los Estados miembros.

Si este estancamiento político no pudiera resolverse, la Comisión Europea presentará, en 2021, propuestas legislativas para abordar las deficiencias existentes en la legislación de la UE sobre la violencia contra mujeres y niñas con el objetivo de codificar de manera eficaz algunas de las disposiciones de dicho Convenio. Dado el carácter integral del instrumento —su enfoque en la prevención y el empoderamiento, en abordar los estereotipos y garantizar un apoyo integral y no discriminatorio a las mujeres supervivientes de la violencia— así como su alcance inclusivo, que incluye a todas las mujeres independientemente de su situación legal, ofrece, una vez más, una oportunidad para sentar las bases de una legislación de la UE que aclare y refuerce los derechos de las personas en situación irregular, en particular los de las mujeres y niñas.

34 Comisión Europea, 5 de marzo de 2020, «Estrategia para la igualdad de género: trabajar por una Unión de la Igualdad».

35 [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025](#) ; Úrsula von der Leyen, [Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados: Mi agenda para Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024](#).

36 Comunicado de prensa, 4 de marzo 2016, [La Comisión propone la adhesión de la UE al Convenio internacional para combatir la violencia contra las mujeres](#).

37 DG JUST (Octubre de 2015), [Roadmap: \(A possible\) EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence \(Istanbul Convention\)](#).

38 Comunicado de prensa, 13 de junio de 2017, [«EU signs the Istanbul Convention»](#).

Disposiciones clave del Convenio de Estambul del Consejo de Europa

- Es un **derecho fundamental** de toda persona vivir una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado (artículo 4).
- El Convenio deberá aplicarse **sin discriminación** alguna, entre otras, por motivos del régimen de emigrante o de refugiado (artículo 4).
- La prestación de servicios **no debe depender de la voluntad de las víctimas de emprender acciones legales ni de testimoniar** contra cualquier autor de delito (artículo 18).
- Los Estados velarán por que las mujeres conozcan y se beneficien de **los mecanismos regionales e internacionales para presentar demandas, de forma individual o colectiva, por la violencia que han experimentado** (artículo 21).
- Las mujeres tienen derecho a **recursos** civiles (artículo 29) y a una **indemnización** (artículo 30) por parte de los autores, y del Estado cuando sea necesario.
- Las mujeres cuyo régimen de residente dependa del de su cónyuge o pareja de hecho deberán tener acceso a un **permiso de residencia autónomo** y a la suspensión de los procedimientos de expulsión iniciados en relación con la pérdida del visado dependiente de su cónyuge (artículo 59).
- Los Estados tienen la obligación general de **prevenir la violencia** con medidas que erradiquen los prejuicios, estereotipos y costumbres vinculados a la violencia contra la mujer a través de campañas de sensibilización públicas, de la educación y la formación de profesionales que traten con las víctimas o los autores (artículo 12-17).
- Además, están obligados a recopilar periódicamente **datos estadísticos comparables y detallados** sobre la naturaleza y alcance de la violencia contra las mujeres para orientar las políticas y supervisar la aplicación de medidas para hacer frente a la violencia contra las mujeres (artículo 11).
- Reconociendo el papel fundamental de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la prestación de apoyo y servicios a las víctimas, los Estados deberán poner en marcha **políticas para una cooperación efectiva entre todas las agencias** con el objetivo de garantizar un enfoque integrado y global (artículos 7 y 9), involucrar a las ONG y apoyar su labor (artículo 9) y dedicar **recursos financieros y humanos adecuados** para las actividades realizadas por las autoridades y las ONG y OSC pertinentes (artículo 8).
- Los Estados deberán proporcionar a las mujeres **información sobre las medidas y servicios de apoyo disponibles** en un idioma que comprendan (artículo 19).
- Las mujeres tienen **derecho a servicios de apoyo generales**, entre otros, a asesoramiento jurídico y psicológico gratuito y confidencial, a asistencia financiera, a servicios de alojamiento, a la educación, la formación, la atención médica y los servicios sociales (artículo 20).
- Asimismo, tienen **derecho a servicios especializados**, así como a casas de acogida, guardias telefónicas las 24 horas del día, los 7 días de la semana para proporcionarles asesoramiento de forma confidencial (artículos 22, 23, 24, 26).
- Los Estados deberán garantizar **casas de acogida accesibles, en número suficiente** y que estén distribuidas adecuadamente por todo el país (artículo 23).
- También deberán garantizar que se lleven a cabo **investigaciones y enjuiciamientos de forma rápida y eficaz**, así como la adopción de mandamientos u órdenes de protección para las víctimas (artículos 50 y 53).

4. Plan de acción de la UE contra el racismo

El 18 de septiembre de 2020, la UE lanzó un Plan de Acción Contra el Racismo para el período 2020-2025, anunciando que «ha llegado la hora de reconocer y de actuar contra la prevalencia del racismo y de la discriminación racial» en Europa.³⁹ Dicho Plan reconoce y aborda las preocupaciones sobre «la relación entre los cuerpos y fuerzas de seguridad y las minorías» y dedica especial atención al problema de la elaboración de perfiles ilegales y discriminatorios.⁴⁰

La Directiva europea sobre igualdad racial (2000/43/CE) prohíbe la discriminación por motivos de origen racial o étnico en los ámbitos del empleo y el ejercicio profesional, la educación, la protección social, incluidos, la atención sanitaria, las ayudas sociales y el acceso a los bienes y servicios disponibles para el público general, y la vivienda. Además, exige a los Estados miembros que designen organismos independientes para proporcionar asistencia a las víctimas de discriminación, promover la igualdad y elaborar informes y recomendaciones. En particular, la Directiva no aborda la discriminación por parte de las fuerzas de seguridad. Asimismo, incluye una excepción en virtud del artículo 3(2),⁴¹ que permite un trato diferenciado basado en la nacionalidad. Como se ha señalado:

Si bien las decisiones migratorias deben tomarse basándose en la nacionalidad, esta amplia exclusión de la discriminación por motivos de nacionalidad crea una laguna importante en materia de protección, y puede «enmascarar» formas de discriminación por motivos de raza u origen étnico, como presuntas diferencias legítimas basadas en la nacionalidad. Por ejemplo, los controles migratorios a menudo recaen sobre personas con «aspecto de extranjeras» para

la policía, lo que suele traducirse, en la práctica, en una apariencia diferente de la blanca europea. En una Europa cada vez más multiétnica, esto supone que los grupos minoritarios reciban injustamente una mayor atención policial, especialmente cuando se ordena a los/as agentes de policía de muchos países identificar y detener a personas migrantes [en situación irregular] para que sean deportadas.⁴²

El Plan de acción señala que la Comisión informará en 2021 sobre la implementación de la Directiva, y considerará posibles propuestas legislativas para 2022 con el objetivo de abordar las lagunas y fortalecer el rol y la independencia de los organismos nacionales encargados de garantizar el cumplimiento de los derechos de las víctimas de discriminación.

Asimismo, el Plan tiene en cuenta los riesgos vinculados a las nuevas tecnologías que pueden provocar una mayor discriminación, y subraya el ejemplo de la toma de decisiones basada en algoritmos que puedan dar lugar a resultados sesgados y a discriminación. Reconoce que a pesar de estas preocupaciones bien justificadas, «la Comisión y la Agencia EU-LISA están trabajando en tecnologías de reconocimiento facial que se utilizarán en los grandes sistemas TI de la UE para la gestión de fronteras y la seguridad». Señala que la UE propondrá un marco legislativo que aborde el riesgo de sesgo y discriminación y reconoce que «la identificación biométrica y otras tecnologías de vigilancia intrusiva podrían considerarse algunas de las aplicaciones de inteligencia artificial de alto riesgo que tendrían que cumplir requisitos específicos y ser sometidas a una evaluación de la conformidad ex ante». Esta breve referencia es bastante reveladora y posiblemente haga alusión a las preocupaciones que se han expresado en muchos sectores sobre el uso cada vez mayor de las tecnologías digitales invasivas y del procesamiento a gran escala de datos personales para dar apoyo al

39 [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025.](#)

40 Véase, por ejemplo, “Synthesis of the IPCAN seminar on 14 December 2018: Police conduct of law enforcement services in their relationships with migrants in Europe”.

41 De conformidad con el artículo 3(2): «La presente Directiva no afecta a la diferencia de trato por motivos de nacionalidad y se entiende sin perjuicio de las disposiciones y condiciones por las que se regulan la entrada y residencia de nacionales de terceros países y de apátridas en el territorio de los Estados miembros y de cualquier tratamiento derivado de la situación jurídica de los nacionales de terceros países y de los apátridas».

42 ENAR Fact Sheet 40 (Junio de 2009), “[Ethnic Profiling](#)”.

control migratorio.⁴³ Todo esto saca a la luz la creciente fusión de las agendas de la UE en materia de migración y seguridad,⁴⁴ de manera que se estigmatiza aún más a las personas de terceros países y da lugar a un mayor uso de perfiles ilegales y de discriminación contra las minorías raciales, étnicas y religiosas, es decir, contra aquellas que tienen más posibilidades de ser percibidas como «extranjeras». La escala de estas iniciativas, su complejidad y opacidad también han suscitado preocupaciones sobre la exigencia de responsabilidad.⁴⁵

El Plan de acción Antirracismo aborda el racismo estructural, reconociendo sus raíces históricas y la necesidad de adoptar un enfoque interseccional para combatirlo de manera eficaz. Se compromete a integrar las cuestiones de igualdad racial en todos los ámbitos de la formulación de políticas de la UE, incluida la migración, a través de la labor del Grupo de Trabajo sobre la Igualdad de la UE creado en 2019. Se prevé una colaboración más estrecha con varios actores, entre ellos, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la lucha contra el racismo. Además, se nombrará a un coordinador para la lucha contra este fenómeno que que de apoyo a la aplicación del Plan de Acción. Además, como parte del Plan, la Comisión organizará una cumbre contra el racismo en 2021 y presentará, para 2022, la legislación necesaria para subsanar las deficiencias de la legislación europea sobre igualdad racial.

A simple vista, el Plan promete realizar un verdadero estudio sobre los orígenes racistas y coloniales del sistema de migración moderno. Según la Relatora especial de la ONU sobre las formas contemporáneas de racismo:

Además de las manifestaciones contemporáneas de la discriminación racial impulsadas por el nacionalismo étnico explícito e implícito en el contexto de la ciudadanía y la situación migratoria, los legados históricos siguen presentes. Especialmente en los antiguos territorios coloniales, las antiguas leyes relativas a la ciudadanía y la nacionalidad a menudo discriminan a los pueblos indígenas o a las personas pertenecientes a minorías raciales y étnicas, de forma que intensifican las concepciones etnonacionalistas de la pertenencia a la nación.⁴⁶

El lenguaje ambicioso y el alcance encomiable del Plan de acción no van acompañados de la asignación de nuevos recursos, lo que debería disminuir la esperanza de obtener una evaluación crítica significativa de la política de migración de la UE a través de este enfoque. Más bien, se basa principalmente en la legislación y los mecanismos de la UE existentes, tales como el trabajo de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE y del Grupo de Alto Nivel sobre la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y otras Formas de Intolerancia. En cambio, el Pacto de la UE sobre asilo y migración anunciado el mismo día que introduce numerosas medidas legislativas y de otra índole representa una inversión formidable para una mayor protección de las fronteras de la UE. No obstante, los compromisos expresados en el Plan de acción Antirracismo tienen el potencial de dar forma a propuestas significativas que refuercen la legislación de la UE contra el racismo en 2022, de manera que puedan tener un impacto positivo en las víctimas en situación irregular de discriminación racista tanto individual como sistemática, incluida la discriminación llevada a cabo por las fuerzas de seguridad.

43 Véase la nota 14.

44 Matthias Monroy, 16 de julio de 2020, "EU Presidency: Germany advocates 'European Police Partnership'", Digitsite36.

45 FRA (2017), Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security, informe sobre interoperabilidad.

46 Consejo de Derechos Humanos (2018), Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, pág. 49.

II. LOGRAR UN IMPACTO: PASAR DE LA POLÍTICA A LA PRÁCTICA

Para lograr los objetivos de la Comisión Europea de «proporcionar un entorno seguro para la denuncia de delitos» y «empoderar a las víctimas»⁴⁷ para hacer valer sus derechos en virtud de la legislación de la UE de manera efectiva para las víctimas en situación irregular se necesitan tres cosas:

1. Asegurarse de que todas las víctimas de delitos en situación irregular puedan acceder a los servicios de apoyo y protección de conformidad con la definición de víctima de la Directiva de las víctimas de delitos, y que dicho acceso no se vea limitado por condiciones más allá de las previstas en la Directiva, tales como haber sido víctima de un tipo delictivo en particular o tener que cooperar con las autoridades en la investigación penal;
2. Establecer medidas que eliminen el riesgo de que las víctimas de delitos en situación irregular se enfrenten a la expulsión si interactúan con la policía u otros agentes dentro del sistema de justicia penal, entre otros, mediante la creación de «cortafuegos» que limiten la colaboración de la policía con las autoridades de inmigración en relación con las víctimas, y promover formas para que las ONG actúen como mediadoras; y
3. Adoptar un enfoque global de acceso a la justicia que fomente la responsabilidad y el reconocimiento del daño, entre otros, a través de procesos civiles,⁴⁸ órganos de igualdad, justicia reparadora y estrategias comunitarias que se centren en los intereses de la víctima.

Este apartado tendrá en cuenta cada uno de estos puntos.

Marco de trabajo sobre denuncias seguras >

47 Estrategia sobre los derechos de las víctimas, véase la nota32.

48 Esto debería incluir a los tribunales de lo civil o lo laboral, así como mecanismos extrajudiciales de denuncia, entre otros con las autoridades de inspección de trabajo, cuando sea pertinente. Consulte PICUM (2020) [NT: Resumen ejecutivo en español] Respeto de los derechos laborales para todos y todas: Cómo garantizar que los/as trabajadores/as migrantes en situación irregular puedan acceder a la justicia. [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/03/A-Worker-is-a-Worker-full-doc.pdf>].

DENUNCIA SEGURA

JUSTICIA, SEGURIDAD Y PROTECCIÓN PARA TODOS Y TODAS

LA CRIMINALIZACIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN IRREGULAR DISMINUYE SU SEGURIDAD Y FOMENTA LA EXPLOTACIÓN



El hecho de acudir a la policía puede desencadenar la expulsión de una persona en situación administrativa irregular – por lo que a menudo evitan buscar cualquier tipo de ayuda



Esto aumenta su riesgo de ser objeto de abusos y explotación



Las personas que las maltratan (empleadores/as, caseros/as, cónyuges) lo hacen sin temor a las consecuencias



Las personas, sus familias y comunidades se sienten inseguras, desprotegidas

¿QUÉ ES LA DENUNCIA SEGURA?

La denuncia segura prioriza la justicia, la seguridad y la protección de las víctimas que se encuentran en posesión de un permiso de residencia y trabajo restringido

1

PROTECCIÓN CONTRA LA EXPULSIÓN

Establecer medidas (“cortafuegos”) que eliminen el riesgo de que las víctimas en situación irregular se enfrenten a la expulsión si interactúan con fuerzas de seguridad u otros actores dentro del sistema de justicia penal, a través de cambios estructurales y trabajando con organizaciones especializadas independientes y de confianza que pueden actuar como intermediarios y cuyo interés se centra únicamente en el bienestar de la víctima.



2

ACCESO INCONDICIONAL A SERVICIOS DE APOYO INTEGRALES Y A MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Garantizar que todas las víctimas de delitos en situación irregular puedan acceder a los servicios de apoyo y las medidas de protección disponibles (incluidos los permisos especiales para víctimas de delitos) sin limitaciones en función del tipo de delito cometido o de su voluntad de cooperar con las autoridades en la investigación criminal.

3

RENDICIÓN DE CUENTAS Y RECONOCIMIENTOS DEL DAÑO

Adoptar un enfoque de acceso a la justicia que promueva la responsabilidad y el reconocimiento del daño, a través del sistema de justicia criminal u otros procesos, incluidas la justicia reparativa o los enfoques comunitarios centrados en los intereses de la persona que ha sido víctima del delito.

¿POR QUÉ NECESITAMOS LA DENUNCIA SEGURA?

La denuncia segura es la base de una respuesta centrada en las víctimas que promueve la justicia, la protección y la seguridad de las personas que han sido víctimas, independientemente de su situación administrativa.



Confianza en las instituciones públicas



Comunidades seguras



Una mayor rendición de cuentas por los daños cometidos



Un uso más eficiente de los recursos



Apoyo y derivación de las víctimas de delitos



Prioridad de la seguridad pública

LA LEGISLACIÓN DE LA UE PROTEGE A TODAS LAS VÍCTIMAS

Según la **directiva sobre los derechos de las víctimas de delitos**, toda víctima de un crimen tiene derecho a:



Denunciar un delito sin miedo



Asistencia gratuita y confidencial



Recibir información de una manera que puedan entenderla



Protección contra una victimización secundaria o reiterada



Ser tratado con respeto

Según el **Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)**, ninguna víctima o testigo debe temer que los datos personales que se aporten al buscar apoyo y justicia se utilicen en su contra para propósitos de ejecución de la ley de extranjería.

1. Garantizar el acceso a los servicios de apoyo y protección para todas las víctimas en situación irregular

Acceso sin condiciones a los servicios integrales y de apoyo para todas las víctimas víctimas en situación irregular

Como vimos anteriormente, la Directiva de las víctimas de delitos cuenta con una definición muy amplia de «víctima» que abarca a cualquier persona física que haya sufrido un daño causado por una infracción penal. Además, «una persona es una víctima independientemente de si se ha identificado, detenido, acusado o condenado al infractor y con independencia de la relación familiar que exista entre ellos» (considerando 19).

En virtud del artículo 8, todas las víctimas tienen derecho a servicios de apoyo gratuitos y confidenciales, entre otros, a servicios especializados. Asimismo, los Estados garantizarán que «el acceso a los servicios de apoyo a las víctimas no dependa de que la víctima presente una denuncia formal» ante las autoridades. De conformidad con el artículo 9, estos servicios deberán consistir, como mínimo en: información, asesoramiento y apoyo sobre cómo acceder a los sistemas nacionales de indemnización; apoyo emocional y psicológico; asesoramiento sobre la prevención de la victimización secundaria o reiterada; refugios y apoyo específico e integrado para víctimas con necesidades especiales

(como las de violencia sexual, violencia de género y violencia doméstica o familiar), incluidos el apoyo para la superación del trauma y el asesoramiento.

Si bien la Directiva establece claramente el derecho a acceder a los servicios de apoyo sin condiciones, las víctimas en situación irregular se enfrentan a importantes obstáculos en la práctica. Por ejemplo, para las víctimas de trata, su derecho a beneficiarse de los diferentes servicios y medidas de protección en virtud de la legislación nacional depende de otras consideraciones más allá de haber sido víctimas del delito, entre otras, de su voluntad de cooperar en la investigación penal.

De conformidad con el artículo 6 de la Directiva de 2004 de la UE⁴⁹ que establece permisos de residencia para las víctimas de trata, los Estados deberán concederles un «período de reflexión que les permita recuperarse y librarse de la influencia de los autores de los delitos, de forma que puedan decidir con conocimiento de causa si cooperan con las autoridades competentes». Durante ese tiempo (generalmente de 3 a 6 meses), se les deberán proporcionar recursos para garantizar su subsistencia y acceso a tratamiento médico de urgencia, con atención a las «necesidades especiales de las más vulnerables» (artículo 7 (1)). En virtud del artículo 12, las personas supervivientes de la trata deberán tener acceso a los programas o planes existentes disponibles a nivel nacional «dirigidos a que recuperen una vida social normal, en los que se incluirán, en su caso, cursos concebidos para mejorar sus aptitudes profesionales, o a que preparen su retorno asistido a sus países de origen».

49 [Directiva 2004/81/CE del Consejo del 29 de abril de 2004 relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.](#)

EJEMPLO DE BUENA PRÁCTICA

CUADRO 1 Centros de atención para casos de agresión sexual (SACC, por sus siglas en inglés) en Bélgica: Atención integral para todas las víctimas de agresión sexual, independientemente de su régimen de residencia

Tras la ratificación por parte de Bélgica del Convenio de Estambul, se crearon en 2017 tres centros de atención para casos de agresión sexual en las ciudades de Bruselas, Gante y Lieja. Su objetivo es proporcionar cuidados intensivos forenses, médicos y psicológicos a las personas sobrevivientes de la violencia sexual, siguiendo las directrices de la Organización Mundial de la Salud.⁵⁰ El personal sanitario de los centros cuenta con el apoyo de un equipo de especialistas en salud física y mental. Además de proporcionar los cuidados necesarios, trabajan en colaboración con policía especializada e inspectores judiciales para asistir a las víctimas que deseen presentar una denuncia. Sin embargo, no es necesario interponer una denuncia para recibir atención.

Estos centros se crearon para abordar la fragmentación de la atención a las víctimas de violencia sexual en Bélgica. Durante el primer año atendieron a 930 personas supervivientes, un tercio de las cuales eran niños, niñas y adolescentes.⁵¹ El 35% de las personas acudieron por sí mismas, mientras que el 41% fueron derivadas por la policía. Los servicios se brindan independientemente de la situación legal de la víctima.⁵² Si bien según consta varias mujeres migrantes utilizaron el servicio durante el programa piloto, la falta de medidas de protección adecuadas para las víctimas en situación irregular supervivientes y de garantías para que pudieran denunciar el delito de forma segura supuso un obstáculo para que presentaran una denuncia.⁵³ A finales de 2020, los SACC habían atendido a más de 3.000 personas.

Una vez finalizado el programa piloto, el Gobierno belga se comprometió a proporcionar fondos estructurales a estos centros a partir de marzo de 2020, y a ampliar el modelo de manera que para 2023 hubiera SACC en todos los distritos judiciales del país.⁵⁴

En principio, el período de reflexión disponible para las víctimas de trata es una medida positiva. Su objetivo es tratar el daño experimentado y ofrecerles un margen de tiempo para que se centren en su recuperación. Además, proporciona a las víctimas que hayan sufrido un trauma importante un espacio para su recuperación y estabilización con el objetivo de mejorar su situación para que puedan analizar sus opciones y tomar decisiones sobre su futuro; entre ellas, la posibilidad de solicitar asilo o de intentar regularizar su situación administrativa. Algunas supervivientes pueden optar por cooperar en la investigación criminal; otras, por regresar a su país de origen. Sea cual sea su elección, estarán en mejores condiciones para llevarlas a cabo si se les ha dado el tiempo y el apoyo necesarios.

Sin embargo, las ONG señalan que en la práctica existen deficiencias importantes en el sistema. En primer lugar, muchas víctimas de trata rechazan interactuar con la policía por varios motivos, entre otros, el miedo y

la desconfianza, a veces debido a malas experiencias anteriores,⁵⁵ o a preocupaciones sobre su seguridad o la de sus seres queridos. Si bien el período de reflexión tiene como objetivo último dar tiempo a la persona para que decida si quiere colaborar con las fuerzas de seguridad en el proceso penal, su interacción con las mismas suele ser fundamental para que se le reconozca como posible víctima y se le conceda el período de reflexión. Además, la disponibilidad y duración del permiso de residencia para las víctimas de trata dependen normalmente de las decisiones y necesidades de las fuerzas de seguridad y los fiscales más que de las consideraciones relacionadas con la reparación y prevención de daños adicionales para las víctimas. Dado que su permiso de residencia es temporal y generalmente depende del procedimiento de justicia penal, las víctimas dudan sobre si exponerse de esta manera, debido a la incertidumbre que les genera no saber qué ocurrirá cuando finalice el procedimiento y expire consecuentemente su permiso de residencia.

50 WHO, *Guidelines for medico-legal care for victims of sexual violence*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2003.

51 S Baert, K Roelens, C Gilles, V Bay, I Keygnaert, *Piloting Sexual Assault Care Centres in Belgium: Who do they reach and what care is offered?*, *European Journal of Public Health*, Volume 29, Issue Supplement 4, noviembre de 2019.

52 Ibid.

53 Correspondencia, Ines Keygnaert, Universidad de Gante.

54 Ibid.

55 ICRSE (2020), *Undeserving victims? A community report on migrant sex worker victims of crime in Europe*.

Muchas víctimas en situación irregular que sufren maltrato o incluso violencia no son consideradas víctimas de trata. Otras, incluso habiéndolo sido, no reúnen los requisitos para acceder a las medidas de protección en virtud de la legislación contra la trata de algunos Estados.⁵⁶

En Alemania, algunas ONG que normalmente reciben a víctimas derivadas por parte de las fuerzas de seguridad para ofrecerles apoyo han acordado asumir la función de identificar formalmente a las víctimas de trata para evitar que tengan que interactuar con las fuerzas de seguridad.⁵⁷ Sin embargo, esto presenta riesgos, ya que puede cambiar la relación que tienen con las víctimas pasando de ser una organización que únicamente provee servicios a ser responsable ante las autoridades de las decisiones sobre quién reúne los requisitos para acceder a medidas de protección específicas.

CONCLUSIONES CLAVE

De conformidad con la amplia definición de «víctima» de la Directiva de las Víctimas de delitos, las víctimas de delitos en situación irregular tienen derecho a acceder, sin obstáculos ni condiciones, a los servicios y apoyo que necesiten para su recuperación. Esto debería incluir ayuda a la hora de identificar las opciones disponibles para regularizar su situación. Su acceso a los servicios y apoyo no debe estar condicionado por el tipo de delito del que hayan sido víctimas ni por su voluntad de cooperar con las fuerzas de seguridad o en los procesos. A pesar de estar integrado en un marco deficiente, el período de reflexión disponible para las víctimas de la trata de personas es útil para demostrar la importancia del acceso a servicios integrales «dirigidos a que recuperen una vida social normal» (Art. 12 de la Directiva 2004/81/CE). Esto les ofrece la oportunidad de alcanzar un poco de estabilidad, de analizar sus opciones y de prepararse para su futuro de forma que se fomente la inclusión.

Permisos de residencia para algunas víctimas de delitos

Como se señaló anteriormente (véase el apartado de *La Directiva de las víctimas de delitos de la UE*), dicho instrumento no establece por sí mismo permisos de residencia para las víctimas y, de hecho, señala que denunciar el delito o participar en el proceso penal no crea en virtud de la Directiva ningún derecho con respecto al régimen de residencia de la víctima.

Sin embargo, otras directivas europeas establecen permisos de residencia para ciertas víctimas de delitos, concretamente la Directiva sobre el derecho de los ciudadanos,⁵⁸ la Directiva sobre reagrupación familiar⁵⁹ (para supervivientes de violencia conyugal con permiso dependiente), la Directiva contra la trata de 2004 (como ya hemos visto, para las víctimas de la trata de personas) y la Directiva sobre sanciones a los empleadores (para las víctimas de explotación laboral). La de retorno permite a los Estados miembros conceder un permiso de residencia «en cualquier momento» a una persona en situación irregular por razones humanitarias o de otra índole.

Muchos Estados miembros también han ratificado el Convenio de lucha contra la trata de personas del Consejo de Europa⁶⁰ y el Convenio de Estambul. Ambos tratados exigen a los Estados parte que otorguen permisos a las víctimas de trata de personas y de violencia de género, respectivamente, si es necesario debido a su «situación personal» (es decir, por motivos de protección) o en base a su colaboración con las fuerzas de seguridad. Asimismo, todos los Estados miembros de la UE son parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), que incluye garantías de acceso a la justicia para todas las mujeres independientemente de su régimen de residencia.⁶¹ Algunos Estados miembros han ido más allá de estas obligaciones y han ampliado los permisos de residencia por otros motivos.

56 El artículo 10 de la *Directiva de la UE contra la trata de seres humanos de 2011* exige a los Estados miembros establecer su competencia respecto de los delitos de trata cometidos en su territorio o por uno de sus nacionales. Sin embargo, solo les *permite* hacerlo respecto de los delitos cometidos fuera de su territorio cuando sea contra uno de sus nacionales o una persona que tenga su residencia habitual en su país, o se haya cometido en beneficio de una persona jurídica establecida en su territorio, o cuando el infractor tenga su residencia habitual en su país. Por tanto, una víctima de trata cuya situación no se ajuste a los requisitos previstos en la legislación nacional no será reconocida como tal y la policía no investigará su denuncia.

57 Entrevista, Lea Rakovsky, Ban Ying.

58 *Directiva 2004/38/CE* del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 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 miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE.

59 *Directiva 2003/86/CE* del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

60 *Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos*.

61 ONU, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 1979.

Los permisos de residencia son una herramienta importante para garantizar la tutela judicial efectiva para las víctimas con permisos de residencia y trabajo restringidos. Intentan dar respuesta a la reticencia que puedan tener estas personas para presentarse ante la policía, vinculada al riesgo al que se enfrentan como consecuencia de su proceso migratorio. Teniendo en cuenta la vulnerabilidad asociada a la precariedad de su situación administrativa, los permisos pueden verse no solo como un remedio para la victimización previa, sino también como una herramienta para la prevención de una futura victimización.

A pesar de basarse en una lógica de protección, existen deficiencias importantes tanto en el diseño como en la implementación de estos planes legislativos a nivel nacional.⁶²

- La obtención de dichos permisos (como vimos anteriormente en el caso de la trata de personas) a menudo depende de la policía, ya sea para proporcionar los documentos necesarios como para iniciar el proceso en sí. Esto disuade totalmente a las víctimas de la idea de presentarse ante la policía ya que las expone al riesgo de enfrentarse a los procedimientos de expulsión si lo hacen.
- A menudo, las personas que más podrían beneficiarse de los programas existentes no tienen información sobre ellos. Tampoco la tienen los funcionarios del sistema de justicia penal, el personal de los hospitales, de los servicios sociales, las personas que defienden los derechos de las víctimas y otros actores que muchas veces son elementos fundamentales para obtenerlos.
- Inicialmente las víctimas suelen recibir permisos de residencia de corta duración. Incluso cuando pueden tener derecho a trabajar, la duración del permiso es a menudo demasiado corta para encontrar un empleo. Además, si el permiso depende del proceso penal

(como suele ser el caso de la trata de personas y, en España, por ejemplo, el de las víctimas de violencia doméstica), las posibilidades de convertir el permiso temporal en uno de mayor duración o permanente son extremadamente limitadas. Así pues, si bien la víctima puede estar temporalmente protegida de la expulsión, no tiene garantías de que su situación vaya a resolverse de forma permanente, lo que en última instancia puede desincentivarla a presentar la denuncia.

- Las autoridades suelen gozar de un alto grado de discrecionalidad a la hora de conceder los permisos para las víctimas de la violencia doméstica y por motivos humanitarios. Esto se traduce en una gran arbitrariedad y en diferencias regionales, generando una incertidumbre importante para estas personas.
- Las organizaciones que trabajan con víctimas en situación precaria señalan que los permisos especiales podrían entrañar el efecto negativo de reducir su credibilidad, ya que las autoridades policiales dan por hecho que denuncian para obtener el permiso y no por ser verdaderas víctimas de maltrato. En el caso de las mujeres en situación irregular, esto coincide a veces con estereotipos basados en el género que cuestionan la veracidad de las denuncias de agresión que presentan. Estos problemas generan mucha incertidumbre en cada fase del proceso a personas que ya están lidiando con haber sido víctimas y que están preocupadas por sobrevivir de la mejor manera, a menudo con escasa ayuda para desenvolverse en el sistema. Solo esto las disuade de actuar, y destaca la necesidad de replantearse los enfoques existentes.

Las categorías «tradicionales» de víctima existentes que pueden optar a permisos (concretamente las víctimas de trata, de explotación laboral severa y de violencia doméstica cuyos visados dependen de su cónyuge) ignoran otras formas de maltrato y explotación mucho más comunes entre las personas en situación irregular.

62 Para un análisis más detallado consulte PICUM (2020), [NT: Resumen ejecutivo en español] [¿Justicia insegura? Permisos de residencia para víctimas de delitos en Europa](https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf). [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>].

EJEMPLO DE BUENA PRÁCTICA

CUADRO 2 Lecciones desde el extranjero: la visa U y la visa T para víctimas de delitos en Estados Unidos

En Estados Unidos, la legislación federal otorga visas especiales a ciertas víctimas de delitos, abordando algunas de las deficiencias de la legislación común europea. Por ejemplo, la Visa U está disponible para las víctimas de una larga lista de delitos que cooperen con las autoridades policiales. Pueden obtener un permiso de cuatro años y la autorización para trabajar, y solicitar la residencia permanente después de tres años de residencia habitual. A diferencia de muchos modelos europeos, el proceso lo inicia la víctima, y no la policía, a través de una solicitud. Entre 2009 y marzo de 2019 se concedieron 85.000 visas U, con índices de aprobación regularmente superiores al 80% en los últimos cinco años.⁶³

La visa T está dirigida específicamente a las víctimas de trata de personas. Les concede un permiso temporal de cuatro años y una autorización de trabajo con posibilidad de obtener la residencia permanente después de tres años de residencia habitual en Estados Unidos o de la finalización de la investigación o el enjuiciamiento, lo que tenga lugar antes.⁶⁴ Las autoridades policiales pueden dar fe de que la persona solicitante es una víctima. Sin embargo, el cumplimiento de los requisitos legales se puede demostrar mediante otras pruebas, entre ellas, con declaraciones personales.

En el caso de las víctimas de trata, algunos Estados miembros van más allá de la Directiva europea contra la trata de 2004 y permiten que las supervivientes obtengan un permiso de residencia basándose no solo en la cooperación con el procedimiento penal, sino también en su situación personal.⁶⁵ Por ejemplo, España

y los Países Bajos otorgan permisos de residencia específicos de larga duración a las víctimas de trata en función de su situación personal.

Estados Unidos ofrece una comparación útil. La legislación federal pone a disposición la visa U para las víctimas de numerosos delitos. Si bien deben mostrar su voluntad de cooperar con la policía, pueden iniciar el proceso de solicitud por sí mismas (ver Cuadro 2). Por su parte, las víctimas de trata de personas pueden solicitar la visa T.

CONCLUSIONES CLAVE

Los permisos de residencia estables contribuyen a garantizar el acceso a la asistencia y el apoyo para las personas con permisos de residencia y trabajo restringidos y fomentan su seguridad y protección contra futuros malos tratos. En los casos de explotación severa de trabajadores y trabajadoras en situación irregular, la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE ha señalado que el acceso a la asistencia, el apoyo y la justicia «sigue siendo solo teórico mientras no se les ofrezca una opción segura para regularizar su situación».⁶⁶ De acuerdo con el enfoque centrado en las víctimas, así como con el lenguaje y el espíritu del Convenio contra la trata de personas del Consejo de Europa y el Convenio de Estambul, las víctimas en situación irregular deberían poder solicitar permisos de residencia en función de su situación personal sin estar sometidas a presiones para que cooperen con la investigación y el enjuiciamiento de la persona acusada. Asimismo, los Estados miembros deberían contemplar reformas que subsanasen las deficiencias de sus sistemas existentes, entre otras, ampliar los permisos a un mayor número de delitos contra las personas de acuerdo con criterios claros y transparentes, siguiendo el ejemplo de las visas U y T en Estados Unidos, así como los sistemas legislativos en Italia y Grecia, que son aplicables a una gama más amplia de víctimas en situación irregular.⁶⁷

63 N. Delvino, septiembre de 2019, [Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the United States](#).

64 Ibid.

65 LEFÖ (2020), [Residency Status: Strengthening the Protection of Trafficked Persons](#).

66 FRA (2015), [Severe Labour Exploitation: Workers Moving within and into the European Union – States' Obligations and Victims' Rights](#).

67 PICUM (2020), PICUM (2020), [NT: Resumen ejecutivo en español] [¿Justicia insegura? Permisos de residencia para víctimas de delitos en Europa](#). [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>].

2. Establecer medidas que promuevan el acceso a la justicia sin riesgo de expulsión

La criminalización es la característica que define el enfoque de la UE sobre la migración irregular. Por tanto, se entiende como algo que hay que «prevenir y combatir»⁶⁸ más que como un fenómeno social complejo. En muchos Estados miembros de la UE, la entrada y estancia irregulares son delitos a menudo castigados con penas de prisión.⁶⁹ La asistencia a personas en situación irregular está tipificada como delito en virtud de la Directiva de ayuda a la entrada,⁷⁰ que obliga a los Estados miembros a sancionar a cualquiera que ayude intencionadamente a una persona a entrar en el territorio de un Estado miembro o a transitar por éste, y permite, pero no exige, escasas excepciones para la «ayuda humanitaria». Las sanciones cuasi-penales (sobre todo, la privación de libertad mediante la detención migratoria) se aplican por actos relacionados básicamente con la situación administrativa. La línea que separa la política migratoria de la seguridad o la actuación policial se está desdibujando cada vez más. Como se mencionó anteriormente (ver la sección *Plan de acción de la UE Antirracismo*), esto se ve en el uso cada vez mayor de tecnología invasiva y procesamiento de datos personales a gran escala para dar apoyo al control migratorio y a la vigilancia en general.

La esperanza de que la policía se preocupe por proteger los intereses y derechos de las víctimas tanto como lo hace por aplicar las leyes migratorias se ve mermada por la estrecha relación entre la policía y las autoridades de migración en muchos países.

Según un informe elaborado por la organización londinense Latin American Women Rights Service,⁷¹ el 27% de las mujeres que participaron en su estudio y que presentaron una denuncia ante la policía fueron interrogadas sobre su permiso de residencia.

Por su parte, el 18% de ellas afirmaron haber sido arrestadas por motivos relacionados con su situación administrativa como resultado de la denuncia. El 62% de las supervivientes de violencia de género sintió que no podía obtener apoyo debido a su situación administrativa, y el 54% temía que la policía no les creyera. Según un informe de 2019 de la FRA sobre explotación laboral severa,⁷² el 57% de las 237 personas trabajadoras migrantes encuestadas no denunció su caso de explotación laboral severa a la policía por temor a perder su trabajo, ser arrestada o expulsada del país. Por el contrario, en Bélgica,⁷³ más de 300 personas trabajadoras en situación irregular han denunciado desde 2010 casos de impago de salarios a inspectores/as de trabajo sin sufrir consecuencias por su situación administrativa en virtud del «secreto profesional». Dicho concepto exime a los/as inspectores de trabajo de la obligación de denunciar a los/as migrantes en situación irregular a las autoridades de inmigración. Sin embargo, este sistema no es aplicable a las víctimas de delitos en Bélgica, donde la policía tiene la obligación de denunciar.⁷⁴

CONCLUSIONES CLAVE

Como consecuencia de la falta de garantías sólidas que las protejan del arresto y la expulsión si interactúan con los sistemas de justicia penal, las víctimas de delitos que están en posesión de permisos de residencia y trabajo restringidos evitan denunciar. El rol de las fuerzas de seguridad, a menudo fundamental, a la hora de derivar a las personas a los servicios de apoyo y de facilitar su acceso a las medidas de protección, entre ellas, a los permisos de residencia cuando estén disponibles, no solo limita profundamente su acceso a la justicia, sino también a las medidas de protección y a los servicios de apoyo.

68 [Versión consolidada del tratado de funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFEU), Artículo 79.

69 FRA (2014), [Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them](#).

70 Directiva 2002/90/CE del 28 de noviembre de 2002 destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares; Parlamento Europeo (2018), [Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update](#); ReSOMA (2019), [Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants](#).

71 LAWRS (2019), [The Right to be believed: Migrant women facing Violence Against Women and Girls \(VAWG\) in the 'hostile immigration environment' in London](#).

72 FRA (2019), [Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives](#).

73 FLEX (2020), [Opportunity Knocks: improving responses to labour exploitation with secure reporting](#), véase la nota 87 en la pág. 34.

74 Anja Van den Durpel, septiembre de 2019, ["Safe reporting of crime for migrants with irregular status in Belgium"](#), COMPAS: Oxford.

Implementar «canales» para facilitar el acceso a la justicia

Es necesario recordar que en virtud de la legislación de derechos humanos, el objetivo de la justicia penal es «reparar el daño infligido a las víctimas y así restaurar su confianza en la validez y naturaleza vinculante de sus derechos y en su condición y reconocimiento como personas ante la Ley».75 Los Estados deben proporcionar un acceso efectivo a la justicia, lo que significa el derecho a acudir a los tribunales o a un órgano alternativo de resolución de conflictos y a obtener una compensación cuando se violen los derechos.76 Para que la tutela judicial sea efectiva, la víctima debe sentir que ha sido reconocida, escuchada y tomada en serio.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE también es relevante en este contexto. Rige la aplicación de la legislación europea y, por tanto, es de aplicación siempre que las autoridades nacionales traten con víctimas de delitos.77 El artículo 47 de la Carta otorga a las víctimas de delitos contra la persona el derecho a procedimientos que establezcan la veracidad de la conducta del infractor y la rendición de cuentas por la violación de sus derechos. El informe de 2018 sobre indemnización de la consejera especial al presidente de la Comisión Europea78 insta a la adopción de una respuesta para las víctimas que vaya más allá, de la indemnización a la reparación, es decir, de un enfoque más centrado en los daños a otro que incluya el reconocimiento, la restitución, el apoyo y la atención.

EJEMPLO DE BUENA PRÁCTICA

CUADRO 3 Tarjetas de identidad municipales en ciudades de Estados Unidos

Varias ciudades y condados de Estados Unidos79 han emitido tarjetas de identidad municipales disponibles para las personas residentes, independientemente de su situación administrativa. Pueden utilizarse como una forma válida de identificación para tener acceso a las oficinas y servicios de la ciudad, y en los controles rutinarios de la policía, evitando así su traslado a las comisarías para confirmar su identidad si no tienen papeles.

Ciudades como Oakland80 y Richmond,81 California implantaron tarjetas de identidad que también funcionan como tarjetas de débito con el objetivo de atender los problemas a los que se enfrentan las personas en situación irregular, aquellas sin hogar y otras que puedan tener dificultades para abrirse una cuenta bancaria y verse obligadas a llevar efectivo, lo que las expone al riesgo constante de robo.82 En 2018, Chicago lanzó su programa *Chicago CityKey*, a través del cual proporcionó a los/as residentes tarjetas de la ciudad que funcionaban como identificación válida emitida por el Gobierno, tarjetas de acceso al sistema de transporte público de la ciudad y tarjetas para la biblioteca.83 El condado de Mercer, Nueva Jersey, comenzó a implantar una tarjeta de identidad comunitaria en 2011 a través del Fondo Latinoamericano de Defensa y Educación. Dicho documento es aceptado por la policía y los organismos municipales, en las clínicas de salud, hospitales, bibliotecas, servicios sociales y algunas tiendas y bancos. La tarjeta de identificación municipal de la ciudad de Nueva York se implementó en 2015 para todas las personas de la ciudad independientemente de su situación administrativa, con el objetivo de facilitar el acceso a los servicios municipales y privados que exijan un documento de identificación con fotografía, y para ofrecer ventajas tales como descuentos en el teatro y el cine para sus residentes.84

75 FRA (2019), *Justice for victims of violent crime: Part I, Victims' rights as standards of criminal justice*, p 27.

76 FRA, *Access to justice in Europe*.

77 Ibid.

78 Informe de la consejera especial, J. Milquet, al presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker: Strengthening Victims' Rights, marzo de 2019, "[From Compensation to Reparation. For a new EU Victims' rights strategy 2020-2025](#)".

79 Wikipedia, "City identification card", https://en.wikipedia.org/wiki/City_identification_card#cite_ref-15.

80 Matthai Kuruvila, 1 de febrero de 2013, "Oakland launches municipal ID card", *SFGate*.

81 Richmond City ID, <https://www.richmondcityid.com>.

82 Tyler Osburn, 6 de julio de 2011, "Council approves municipal ID cards for Richmond."

83 Ciudad de Chicago, "Chicago CityKey", <https://www.chicityclerk.com/chicagocitykey>.

84 IDNYC, <https://www1.nyc.gov/site/idnyc/index.page>.

Para las personas en situación irregular o con permisos de residencia y trabajo restringidos, el acceso a la tutela judicial efectiva por las violaciones de sus derechos requiere la creación de «cortafuegos» que las protejan de la amenaza de ser deportadas cuando interactúen con el sistema de justicia penal. Los «cortafuegos» han sido recomendados por el exrelator especial de la ONU sobre los derechos humanos de las personas migrantes, Francois Crépeau,⁸⁵ y la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa en su Recomendación n°16 de política general relativa a la protección contra la discriminación de las personas migrantes en situación irregular⁸⁶ como elementos necesarios para garantizar los derechos fundamentales de las personas en situación irregular. Cuando en ausencia de «cortafuegos» la respuesta de apoyo a las víctimas va acompañada del control migratorio, dicha respuesta invalida *de facto* los derechos de las personas en situación irregular en virtud de la Directiva de las víctimas de delitos. La Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas se compromete a buscar soluciones entre las herramientas políticas de la UE y mediante el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros para abordar precisamente este dilema.

El cuadro 4 describe iniciativas en Estados Unidos, los Países Bajos y España destinadas a promover la denuncia segura a través de diferentes «cortafuegos».

La función de mediación de las organizaciones comunitarias es otra forma de limitar el riesgo de los controles migratorios contra las víctimas de delitos que interactúen con el sistema de justicia penal (véanse los cuadros 5 y 6 a continuación). A veces se trata de organizaciones especializadas que brindan servicios integrales a personas con permisos de residencia y trabajo restringidos, entre otros, la asistencia legal. En otras ocasiones, las iniciativas son impulsadas por el activismo comunitario de colectivos que comparten una experiencia común de opresión. Un ejemplo de ello son varias iniciativas dirigidas por personas trabajadoras sexuales para fomentar el acceso a la justicia y defender a estas personas de la persecución.

Según un informe reciente del Comité Internacional para los Derechos de las Personas Trabajadoras del Sexo en Europa basado en entrevistas y grupos focales con trabajadores/as sexuales, «la mayoría de las personas entrevistadas interactuó con la policía durante los controles de identidad (57%), seguidos de controles de sus permisos de residencia (30%), lo que indica que existen altos niveles de vigilancia y elaboración de perfiles que afectan negativamente a la confianza de la comunidad de trabajadoras sexuales migrantes en las fuerzas de seguridad».⁸⁷ En este contexto, el informe también destaca el papel fundamental de las organizaciones comunitarias en la promoción de la seguridad a través de la solidaridad, el apoyo social, el empoderamiento y el acompañamiento durante los procedimientos judiciales cuando alguien decide denunciar.

En el condado metropolitano de Merseyside, Reino Unido, la policía implementó el *Red Umbrella Project*,⁸⁸ un proyecto innovador para proteger a las personas trabajadoras sexuales de la calle del abuso y la explotación y animarlas a denunciar los delitos. El proyecto implicó trabajar en colaboración con la Policía de Gales del Sur y Changing Lives, una organización benéfica encargada de la labor de promoción en Merseyside. Asimismo, supuso el nombramiento de un/a agente de policía especializado/a en dar apoyo a las personas trabajadoras sexuales. El proyecto puso en marcha procesos centrados en las víctimas⁸⁹ con el fin de proporcionar un mejor apoyo a las trabajadoras sexuales que hubieran sido víctimas de algún delito y a las que estuvieran en riesgo de serlo, tanto en las calles como online. Si bien tuvo como resultado varias condenas de delincuentes violentos,⁹⁰ el proyecto llegó a su fin en marzo de 2020 cuando el Gobierno decidió no renovar la financiación, al considerar que correspondía a los organismos locales dar continuidad a la financiación a largo plazo.

85 François Crépeau and Bethany Hastie, 2015, "The Case for 'Firewall' Protections for Irregular Migrants: Safeguarding Fundamental Rights", *European Journal of Migration and Law (EMIL)*, 157-183.

86 ECRI General Policy Recommendation N°16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination, adoptada el 16 de marzo de 2016.

87 Véase la nota 55, p 30.

88 *Red Umbrella Project*.

89 Merseyside safeguarding adult board, "Merseyside Police launch Red Umbrella project to support sex workers on Merseyside".

90 Jonathan Humphries, 14 de marzo de 2020, "Tories end funding for vital service that helped catch murderers and rapists", *Echo*.

CUADRO 4 Medidas de denuncia segura en Estados Unidos, los Países Bajos y España

En **Estados Unidos** muchas localidades han tomado medidas, formal o informalmente, para limitar la asistencia que brindan a las autoridades federales de inmigración que buscan detener y deportar a migrantes irregulares. Por ejemplo, la Ciudad de San Francisco se declaró «Ciudad y Condado Refugio» en 1985. El alcalde de la ciudad, como respuesta a un aumento de la inmigración procedente de América Central en aquel momento, firmó una resolución declarando que ningún departamento de la ciudad «discriminaría» ni «pondría en peligro la seguridad y el bienestar de las personas que respetan la ley» de origen salvadoreño y guatemalteco por motivos de su situación administrativa. Esta resolución fue aplicada en 1989 por un proyecto de ley que fue aprobado por unanimidad y que prohibía el uso de fondos o recursos de la ciudad para contribuir al cumplimiento de la ley federal de inmigración, o para recoger o difundir información sobre la situación administrativa de las personas en la ciudad, a menos que así lo exigiese una ley, normativa o decisión judicial. También prohibía que funcionarios/as locales, entre ellos la policía, detuviesen, interrogasen o arrestasen a «cualquier persona únicamente por su origen o su situación administrativa». Se han adoptado políticas similares en varias ciudades de Estados Unidos, a menudo llamadas «ciudades santuario»,⁹¹ así como a nivel estatal.⁹²

Hay menos información sobre la existencia de este tipo de iniciativas en el contexto europeo. Un estudio del Centro sobre Migración, Política y Sociedad de la Universidad de Oxford (COMPAS, por sus siglas en inglés) intentó abordar esta laguna investigando leyes, políticas y prácticas relacionadas con la denuncia segura en cuatro países europeos (Bélgica, los Países Bajos, Italia y España) y en Estados Unidos. Entre las prácticas estudiadas se encontraba una política en **los Países Bajos** que había sido citada durante años como ejemplo de buena práctica por ONG e investigadores/as en materia de derechos humanos, pero que no había sido anteriormente objeto de investigaciones académicas. A continuación se resumen algunos hallazgos de ese informe.⁹³

Esta política, conocida como *Free in, free out* («Entrada libre, salida libre»), permite a las personas en situación irregular acudir a una comisaría para denunciar un delito y luego salir libremente de ella sin ser detenidas ni enfrentarse a una posible expulsión, independientemente del tipo de delito denunciado. Comenzó como una iniciativa de la policía de Ámsterdam como parte de sus esfuerzos para estrechar lazos con las comunidades de inmigrantes en su ciudad, y finalmente se extendió a ciudades como Utrecht y Eindhoven. En 2016, después de que el Ministerio de Justicia y Seguridad de los Países Bajos mostrara su apoyo al programa piloto, la medida «Entrada libre, salida libre» pasó a ser una política nacional oficial como parte de la implementación de la Directiva de las víctimas en el país. Dicha política aparece en un «memorándum explicativo» oficial publicado por el Parlamento holandés, acompañada de una «instrucción de trabajo» interna para la policía, citando el artículo 1 de la Directiva de las víctimas de delitos. Si bien el Ministerio de Justicia y Seguridad y la Fiscalía contemplaban un marco legal más integral, se optó por un enfoque más «pragmático» e informal orientado a apoyar los esfuerzos de la policía local en la prevención del delito y la igualdad de trato de las víctimas. A través de entrevistas con las partes interesadas, la investigación de la Universidad de Oxford halló que las personas en situación irregular denunciaron una variedad de delitos en virtud de la política de «Entrada libre, salida libre», entre otros, la explotación laboral (desde el impago de salarios hasta el trabajo forzado), robo, violencia sexual, tráfico de drogas, violencia, chantaje y acoso. Se llegó a la conclusión de que las personas en situación irregular rara vez acudían a la policía por el riesgo de ser expulsadas, y que cuando lo hacían, era principalmente para denunciar delitos relativamente graves.

91 Consejo de Inmigración Estadounidense, "Sanctuary Policies: An Overview"

92 PICUM (2015), Guía de la Directiva sobre los derechos de las Víctimas de la UE: Promover el acceso de los migrantes en situación irregular a la protección, los servicios y la justicia.

93 R. Timmerman, A. Leerkes, & R. Staring, septiembre de 2019, "Safe reporting of crime for migrants with irregular status in the Netherlands", *COMPAS: Oxford*; R. Timmerman, A. Leerkes, R. Staring & N. Delvino, 7 de octubre de 2020, "Free In, Free Out: Exploring Dutch Firewall Protections for Irregular Migrant Victims of Crime", *European Journal of Migration and Law*, 22(3), 427-455.

En general, el equipo de investigación de Oxford identificó tres limitaciones importantes: (1) la fragilidad de medidas entre la policía y las autoridades de inmigración, debido al intercambio sistemático de datos entre ambos organismos sobre la situación administrativa de las personas; (2) la falta de acceso a los servicios y protección de las víctimas que acompañe la política de «Entrada libre, salida libre» y (3) las prácticas inconsistentes de la policía local y la falta de confianza generalizada. Además, la política «Entrada libre, salida libre» no abarca las formas de victimización fuera del ámbito penal (como las violaciones de los derechos laborales), ni los casos en los que no es la víctima la que acude a la comisaría, sino la policía la que llega al lugar del incidente, donde quizás no sea tan claro quién es «la víctima».

Hay que destacar que la política holandesa de «Entrada libre, salida libre» difiere de los ejemplos de Estados Unidos, ya que en las «ciudades santuario» la policía local se niega a hacer cumplir las normas federales de inmigración, mientras que en los Países Bajos, la policía local informa sistemáticamente sobre la situación administrativa de una persona a las autoridades de inmigración, y corresponde a estas últimas hacer uso de su discrecionalidad para no ejercer el control migratorio cuando la persona en cuestión es una víctima de delito. Otra diferencia es que en Estados Unidos las jurisdicciones no solo se niegan a procesar infracciones en materia de migración cuando se trata de posibles víctimas de delitos, sino que también se niegan, salvo en contadas excepciones, a colaborar con las autoridades federales en el enjuiciamiento de tales denuncias contra los/as posibles infractores/as.⁹⁴

La Guardia Civil, una de las dos fuerzas de seguridad nacionales de **España**, representa un enfoque totalmente opuesto, ya que en lugar de integrar los «cortafuegos», ha creado un equipo distinto dentro de sus propias filas con el objetivo de atender las necesidades de las personas migrantes. En el año 2000, desplegó equipos especiales como parte de una iniciativa piloto para dar respuesta a las necesidades de las personas migrantes en algunos territorios.⁹⁵ Estos grupos, denominados «Equipos de atención al inmigrante» o EDATI, recibieron la misión expresa de brindar asistencia a estas personas, incluidas las personas en situación irregular, para informarles de sus derechos, aconsejarles sobre cómo regularizar su situación y ayudarles en el proceso de presentación de denuncias contra empleadores y otras personas por delitos de maltrato y explotación. A diferencia de la Guardia Civil tradicional, las personas en situación irregular que interactúan con la EDATI no se enfrentan a una posible expulsión ya que sus miembros no tienen competencia para arrestar ni emitir órdenes de expulsión. Los equipos están formados por tres personas y cuentan como mínimo con una mujer; reciben formación en derecho migratorio, sobre el contexto cultural de las personas migrantes con las que se relacionarán y sobre la realidad de la experiencia y los desafíos que pueden encontrarse en España. Son preferentemente profesionales con dominio del francés, árabe e inglés. Según consta, en 2012 los equipos EDATI de toda España ayudaron a 10.700 migrantes y tomaron 12.000 medidas.⁹⁶ Sus integrantes suelen vestirse de civil y trabajan desde sus vehículos para que las personas a las que asisten no tengan que acudir a un puesto de la Guardia Civil para denunciar. El objetivo de su trabajo es evitar que los delitos contra las personas en situación irregular queden sin denunciarse y, por lo tanto, contrarrestar la vulnerabilidad a la que se enfrentan por su situación administrativa.

94 Por ejemplo, en relación con la política del Departamento de Policía de la ciudad de Nueva York con respecto a las solicitudes del Servicio Federal de Control de Inmigración y Aduanas para detener más a las personas bajo custodia policial por motivos migratorios, consulte Legal Aid Society, 22 de agosto de 2019, “NYPD Data Shows Noncompliance with ICE Detainer Requests.”

95 Ministerio de Interior, 3 de abril de 2000, “La Guardia Civil crea equipos de atención al inmigrante”.

96 Inés Benítez, 10 de diciembre de 2013, “Policías españoles que protegen a los «sin papeles»”, Ipsnoticias.

CUADRO 5 Apoyo y acompañamiento integrales para víctimas supervivientes en situación irregular

Differenza Donna fue creada en Roma en 1989 con el objetivo de abordar la violencia de género en Italia. En la actualidad, cuenta con cientos de miembros y lleva a cabo numerosas iniciativas destinadas a fomentar la igualdad de género y ayudar a las mujeres a superar las barreras a la seguridad y la igualdad. Asimismo ofrece apoyo psicológico, organiza albergues para las supervivientes de la violencia y capacita a trabajadores/as sociales, profesionales de la salud, abogados/as, fuerzas de seguridad y autoridades judiciales sobre experiencias de trauma y violencia de género.

La organización también dirige un oficina de atención en el centro de internamiento de Ponte Galeria en Roma para ayudar a las mujeres que han sido víctimas de trata y de otras formas de violencia. En Ponte Galeria, se han encontrado con mujeres que habían sido trasladadas al centro de internamiento por la policía cuando intentaron denunciar un abuso. En una ocasión, conocieron a una mujer que había acudido a la policía para denunciar el secuestro de su hijo de cinco años por parte de su pareja. Su denuncia fue ignorada y fue trasladada a Ponte Galeria.

Parte del trabajo de Differenza Donna es actuar como intermediaria entre las mujeres en situación administrativa irregular víctimas de maltrato que temen denunciar, y las autoridades públicas competentes. Los albergues y oficinas de atención de la organización colaboran estrechamente con sus abogados para preparar informes que puedan servir de base para una denuncia, para las mujeres que deseen presentarla.

Asimismo, Differenza Donna organiza talleres de formación para mujeres migrantes sobre derechos humanos, lo que aumenta su conocimiento sobre sus derechos y sobre la red de organizaciones y servicios disponibles a los que pueden acceder sin riesgo de enfrentarse a la expulsión o a otras consecuencias negativas por motivos de su situación administrativa.

La organización tiene acuerdos con las Comisiones Territoriales para la Protección Internacional y el Tribunal Civil de Roma, que les brindan la oportunidad de reunirse dos veces al mes con solicitantes de asilo y mujeres que han recurrido la denegación de asilo para identificar situaciones de violencia no denunciadas y apoyarlas en el acceso a la justicia. También existe un mecanismo de derivación para que la Comisión y la Corte puedan enviar a mujeres a Differenza Donna y otras organizaciones de la sociedad civil que luchan contra la trata de personas y que forman parte de los protocolos de derivación.

Además de gestionar albergues, Differenza Donna ofrece asesoramiento y otros servicios de atención, como orientación laboral, apoyo social, acompañamiento para acceder a servicios sociales y de salud y asistencia legal, por ejemplo, en los procesos de reunificación familiar en su oficina de atención. Trabajan en estrecha colaboración con organizaciones que ofrecen prácticas para la orientación laboral a mujeres migrantes, y con otras organizaciones que realizan un trabajo similar a las que pueden derivar casos, por ejemplo, si están en una zona de la ciudad más accesible para la persona que necesite ayuda. En 2019, 155 mujeres supervivientes de trata y explotación sexual recibieron apoyo de Differenza Donna, de las cuales trece fueron alojadas en su albergue, entre ellas, mujeres que se habían encontrado en el centro de internamiento o que habían sido derivadas por la Comisión o la Corte.

En algunas comisarías de Roma, los/as agentes pueden solicitar la presencia de una persona del equipo de Differenza Donna cuando sea necesario, para que esté en la oficina en el momento del encuentro con la mujer en riesgo. Según la experiencia de la organización, su presencia como agente intermediador cambia la dinámica ya que actúa como una especie de «cortafuegos» dentro de la estructura de las fuerzas de seguridad. Esto se debe a que su propósito es diferente del de la policía y se centra en los intereses de la víctima. Después de esta primera reunión, las de seguimiento pueden tener lugar fuera de la comisaría, en lugares donde la mujer se sienta más cómoda.

97 Red Acoge (2020), *Diagnóstico sobre la discriminación y herramientas para combatirla*.

98 Mujeres supervivientes Sevilla, <https://mujeressupervivientessevilla.org/>.

99 Mar Gallego, 25 de noviembre de 2020, "La olla del Pumarejo: "Urge amar con un plato de lentejas", *Pikara Magazine*.

100 Entrevista a Antonia Avalos Torres, Fundadora de Mujeres Supervivientes.

Red Acoge es una red de veinte organizaciones no gubernamentales españolas que defiende los derechos de las personas migrantes, refugiadas y apátridas en España. En 2017 lanzó «Alerta Discriminación», una aplicación gratuita para teléfonos móviles como una forma simple, rápida y anónima de denunciar incidentes de discriminación en diferentes idiomas. La denuncia realizada a través de la aplicación es recibida por la oficina técnica de Red Acoge en Madrid y luego es remitida a una de sus oficinas en 12 localidades diferentes (Lucena, Córdoba, Valencia, Alicante, Burgos, Salamanca, Valladolid, Rioja, Santander, Guadalajara, Barcelona) o al Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación, del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial y Étnica. La persona que ha sufrido discriminación recibirá la asistencia necesaria si lo solicita.

La aplicación permite la recopilación de datos⁹⁷ detallados que pueden proporcionar información sobre las áreas geográficas donde se registran la mayoría de los incidentes, así como los tipos de discriminación más denunciados, lo que ayuda a comprender el alcance del problema y a diseñar y desarrollar acciones de sensibilización y formación.

La aplicación se creó con fondos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España para ofrecer evidencias de los incidentes de discriminación que sufre la gente, particularmente las personas en situación irregular, quienes de otra manera no podrían denunciar su experiencia a las autoridades públicas. La sostenibilidad de la herramienta depende de la continuidad de la financiación para dar apoyo a los equipos que atienden y dan acompañamiento a aquellas personas que deseen presentar una denuncia formal ante las autoridades.

Mujeres Supervivientes⁹⁸ es una red de apoyo mutuo entre mujeres supervivientes de violencia. Basada en los principios de sororidad, igualdad, comunidad y empoderamiento, entre otros, la organización fue creada en 2013 para avanzar hacia una sociedad libre de violencia contra mujeres y niñas. Su enfoque apuesta por un feminismo comunitario e interseccional que guía la comprensión tanto de la violencia —no solo la de género, sino también la violencia estructural e institucional contra las personas migrantes— como de la supervivencia, y lo hace a través de respuestas comunitarias y del empoderamiento. Las mujeres que forman parte de la organización son ellas mismas supervivientes de la violencia de género y principalmente migrantes de diferentes países y contextos culturales. Entre los servicios que ofrecen se encuentra el apoyo legal, psicológico y económico, así como el acompañamiento, entre otros, a través de apoyo específico para mujeres en situación irregular para que denuncien los casos de violencia. Además, organizan talleres para empoderarlas con el fin de que denuncien el maltrato.

Desde su creación, la organización también ha dirigido un comedor social abierto a todo el vecindario. Esta iniciativa, que comenzó como una respuesta comunitaria a la crisis económica, ahora se lleva a cabo dos veces por semana (tres veces antes de la pandemia de la COVID-19) en la Plaza Pumarejo de Sevilla, España y reúne a unas 120 personas para comer y pasar tiempo juntas.⁹⁹ El trabajo siempre se reparte entre mucha gente y los/as vecinos/as aportan alimentos y recursos, lo que les permite servir comida en el almuerzo y la cena para todos y todas. Inspirándose en las ollas populares de Sudamérica, gestionan el comedor social como una estrategia colectiva de resiliencia y resistencia. El objetivo del comedor es satisfacer las necesidades básicas y, sobre todo, crear una comunidad y un espacio donde todas las personas se sientan dignas y bienvenidas. Las conversaciones mientras se cocina y se come son las que alimentan la iniciativa. El resultado es un espacio de amor y respeto, de cuidados y de activismo comunitario entre personas muy diversas: estudiantes, trabajadoras sexuales, jóvenes, ancianas, migrantes y oriundas. Con los años se ha convertido en un modelo de convivencia, feminismo, antirracismo y ecologismo, apreciado por el barrio y por gente de otras zonas. Su lema es comer y amar.¹⁰⁰

CUADRO 6 Iniciativas lideradas en el Reino Unido por trabajadoras sexuales en apoyo de la denuncia segura

National Ugly Mugs¹⁰¹ (NUM) es una organización nacional pionera que proporciona una mejor protección y acceso a la justicia para las trabajadoras sexuales, que a menudo son acosadas por personas peligrosas y que suelen ser reacias a denunciar los incidentes a la policía. Los agresores son frecuentemente depredadores sexuales en serie que suponen un riesgo para la sociedad. NUM toma declaraciones de los incidentes y envía mensajes de advertencia de forma anónima directamente a las trabajadoras sexuales y a los proyectos de apoyo que trabajan en primera línea en todo el Reino Unido. Con el consentimiento de la víctima comparte información anónima con la policía y apoya a las trabajadoras sexuales a prestar declaraciones detalladas para facilitar la identificación, el arresto y la condena de las personas responsables. También garantiza su acceso a servicios profesionales cuando hayan sido víctimas de un delito.

El **Colectivo Inglés de Prostitutas** (ECP, por sus siglas en inglés) es una red de trabajadoras sexuales que hacen campaña por la despenalización y la seguridad. Han ayudado a otras compañeras a ganar casos en los que se les acusaba de prostitución y de administrar y controlar prostíbulos. Las dos últimas acusaciones se realizan frecuentemente contra mujeres que trabajan juntas por su propia seguridad y la de las demás. ECP ha defendido a las trabajadoras de la calle contra las órdenes civiles utilizadas para criminalizarlas y prohibirles el acceso a determinadas zonas. Sus esfuerzos también han abierto el camino al éxito del primer enjuiciamiento por delito de violación iniciado por acusación particular en Inglaterra y Gales en 1995, y que dio lugar a la condena de un violador en serie.¹⁰² Tras el asesinato de cinco mujeres en Ipswich en 2006, la ECP creó la Coalición *Safety First*, que incluye a organizaciones conocidas como el *Royal College of Nursing* y *Women Against Rape*.

101 National Ugly Mugs (NUM), <https://uglymugs.org/um/about/>.

102 English Collective of Prostitutes, 1 de enero de 1996, "[Successful private prosecution of serial rapist – R v Davies](#)".

EJEMPLO DE BUENA PRÁCTICA

CUADRO 7 Justicia reparadora para apoyar a las personas migrantes que sufren discriminación y violencia: ejemplos de Suiza y España

En **Suiza**, la *Association contre le racisme* (ACOR) SOS-Racisme, fundada en 1995, estuvo influenciada desde sus inicios por el movimiento de justicia reparadora. Un informe de 2005 describe¹⁰³ dos ocasiones en las que aplicó métodos de justicia reparadora para ayudar a personas con permisos de residencia y trabajo restringidos que habían sufrido discriminación. En un caso, una joven en situación irregular que estaba en proceso de regularizar su permiso de residencia tuvo una experiencia humillante durante un control de identidad en un autobús urbano que tuvo como resultado su entrega a la policía. ACOR se puso en contacto con la dirección de la empresa y expresó su preocupación por la forma en que se había tratado a esta persona. No se solicitaron sanciones contra las personas encargadas del control. Se celebró una reunión entre el revisor y la joven en la que ACOR actuó como mediadora entre las partes. El revisor se disculpó por el daño causado por haber involucrado a la policía y la empresa reconoció no haber reconocido la buena fe de la joven.

En otro caso, un joven africano sufrió una fractura en el hombro durante un control policial. Acudió a ACOR en busca de asistencia cuando fue citado ante el juez de instrucción porque la policía había presentado una denuncia en su contra por resistirse a las autoridades. Sorprendido por la acusación por parte de la misma policía que lo había tratado con violencia, presentó una denuncia contra la policía por discriminación racial, abuso de autoridad y lesiones corporales. Cuando su caso fue desestimado debido a las versiones contradictorias entre el joven y la policía, ACOR se acercó al Oficial de Ética de la Policía para plantear la posibilidad de obtener una reparación. Se propuso llevar a cabo una mediación informal entre el joven y los policías que participaron en el control para hablar de lo ocurrido en presencia de ACOR, con el objetivo de establecer una solución justa.

En 2011, ACOR y otras cuatro organizaciones antirracistas fundaron el Centro de escucha contra el racismo (*Centre-Ecoute contre le Racisme*) o C-ECR, que ofrece apoyo a las víctimas de discriminación y supervisa los incidentes de discriminación racista. En su informe anual de 2019, C-ECR señaló que las personas con permisos de residencia y trabajo restringidos —«las más vulnerables y con más probabilidades de experimentar la discriminación racial y vivir con el temor a sufrir represalias administrativas»¹⁰⁴— estaban seriamente infrarrepresentadas entre quienes presentan denuncias, por temor a posibles sanciones administrativas.¹⁰⁵

En 2017, la Federación SOS Racismo en **España** comenzó a implementar un enfoque de justicia restaurativa como una forma de superar las deficiencias del sistema de justicia penal a la hora de atender las denuncias de discriminación racial y de llegar a soluciones para la víctima en función de sus necesidades y de una respuesta centrada en la comunidad. La Federación SOS Racismo, una organización paraguas formada por ocho organizaciones en diferentes regiones españolas creada en 1995 para combatir el racismo, lanzó un proyecto piloto en Barcelona para dar respuesta desde este nuevo enfoque a algunas de las denuncias que reciben de discriminación racial, así como a los conflictos comunitarios planteados por personas migrantes y racializadas.

El primer año, el programa piloto empezó con actividades de capacitación para la creación de equipos especializados, con la intención de aplicar este enfoque a algunos casos durante el segundo y tercer año. El tipo de casos seleccionados para esta vía de resolución fueron incidentes de discriminación en el acceso a servicios, discriminación en el espacio público y disputas entre vecinos, entre otros. Uno de los casos actualmente en curso se trata de cuatro familias a las que el personal de un parque acuático negó la entrada debido a su origen gitano. Cuando intentaron denunciar a la policía la discriminación sufrida, la respuesta policial las hizo sentir humilladas y no les dieron una solución. La pandemia de la COVID-19 retrasó el proyecto en 2020, cuya próxima fase supondría dar apoyo a las distintas partes del conflicto a través de reuniones de mediación con el objetivo de reparar el daño sufrido. Al final del proyecto piloto, el objetivo de SOS Racismo sería integrar el enfoque de justicia restaurativa en su estrategia para resolver las denuncias de discriminación, junto con otros enfoques, así como ampliar el proyecto a otras regiones.

103 Anne Catherine Salberg, 2005, "Racisme et médiation, l'action restauratrice d'ACOR SOS-Racisme"

104 C-ECR (2020), *Rapport annuel 2019* (« Le fait que les personnes aux statuts précaires et donc les plus vulnérables et les plus à même de subir des discriminations raciales, pouvant craindre des représailles administratives, sont sous-représentées, a encore pu être observé pour 2019, comme précisé dans les statistiques sur le statuts de séjour »).

105 Ibid. Véase también Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme, *Incidents racistes recensés par les centres de conseil (janvier-décembre 2019)*, p. 17.

3. Facilitar el acceso a procedimientos que promueven la responsabilidad y el reconocimiento del daño

El artículo 2 de la Directiva de las víctimas de delito define la justicia reparadora como «cualquier proceso que permita a la víctima y al infractor participar activamente, si dan su consentimiento libremente para ello, en la solución de los problemas resultantes de la infracción penal con la ayuda de un tercero imparcial».

La justicia transformadora comparte con la restaurativa el enfoque en las dimensiones interpersonales y sociales del daño así como la rendición de cuentas. Podría decirse que la justicia transformadora va más allá, cuestionando directamente la idea de que las fuerzas de seguridad protegen a las personas, señalando la evidencia de que enfoques punitivos como el encarcelamiento tienden a dirigirse principalmente contra las minorías y las personas pobres y no reconocen ni abordan el daño sufrido por las víctimas o los factores sociales que pueden hacer que algunos tipos de daños sean generalizados. Pone en duda el reflejo que tienen muchas personas de llamar a la policía para dar respuesta a altercados, desacuerdos y a la violencia dentro de las comunidades.

La justicia transformadora, que hunde sus raíces en prácticas indígenas, presenta formas alternativas de rendición de cuentas centradas en la comunidad¹⁰⁶ que no dependen del sistema de justicia penal. Por el contrario, se centra en minimizar el daño futuro, quitarle poder a la persona responsable y aumentar la capacidad de acción de la superviviente. A diferencia del castigo, la rendición de cuentas desde este enfoque exige reconocer el daño causado y una acción intencionada y explícita para remediarlo.

Una crítica que suele hacerse a este tipo de justicia es que no puede funcionar y que nunca ha sido probada en la práctica. Sin embargo, como señaló una activista: «las personas racializadas trans y queer, especialmente las trabajadoras del sexo, las personas con discapacidad y las personas en situación de calle, siempre han sabido que no podíamos confiar en la policía para obtener protección, por lo que experimentamos frecuentemente con muchas otras estrategias para mantenernos a salvo».¹⁰⁷

CONCLUSIONES CLAVE

Para las personas con permisos de residencia y trabajo restringidos, que corren el riesgo de ser arrestadas y expulsadas cada vez que interactúan con la policía, es fundamental tener una visión más amplia de las vías disponibles para acceder a la rendición de cuentas y el reconocimiento del daño que no dependan necesariamente del sistema de justicia penal. Los procedimientos y procesos civiles basados en la organización comunitaria y de trabajadores y trabajadoras tienden a adaptarse mejor al contexto social en el que se producen los daños, que suele ser más amplio, y a ofrecer alguna forma de reparación o compensación a las víctimas por dichos daños. La defensa del acceso a la justicia debería incluir el acceso, cuando corresponda, a procesos civiles,¹⁰⁸ órganos de igualdad, justicia reparadora y modelos de justicia comunitaria que se centren en los intereses de la víctima.

106 Transformative Justice, "What are Community Accountability & Transformative Justice?"

107 Reina Sultan, 27 de julio de 2020, "How transformative justice responds to violence without the carceral system", *Shadow proof*.

108 Esto debería incluir a los tribunales de lo civil o lo laboral, así como mecanismos de denuncia extrajudiciales, entre otros con las autoridades de inspección de trabajo, cuando sea pertinente. Consulte PICUM (2020), Respeto de los derechos laborales para todos y todas: Cómo garantizar que los/as trabajadores/as migrantes en irregular puedan acceder a la justicia.

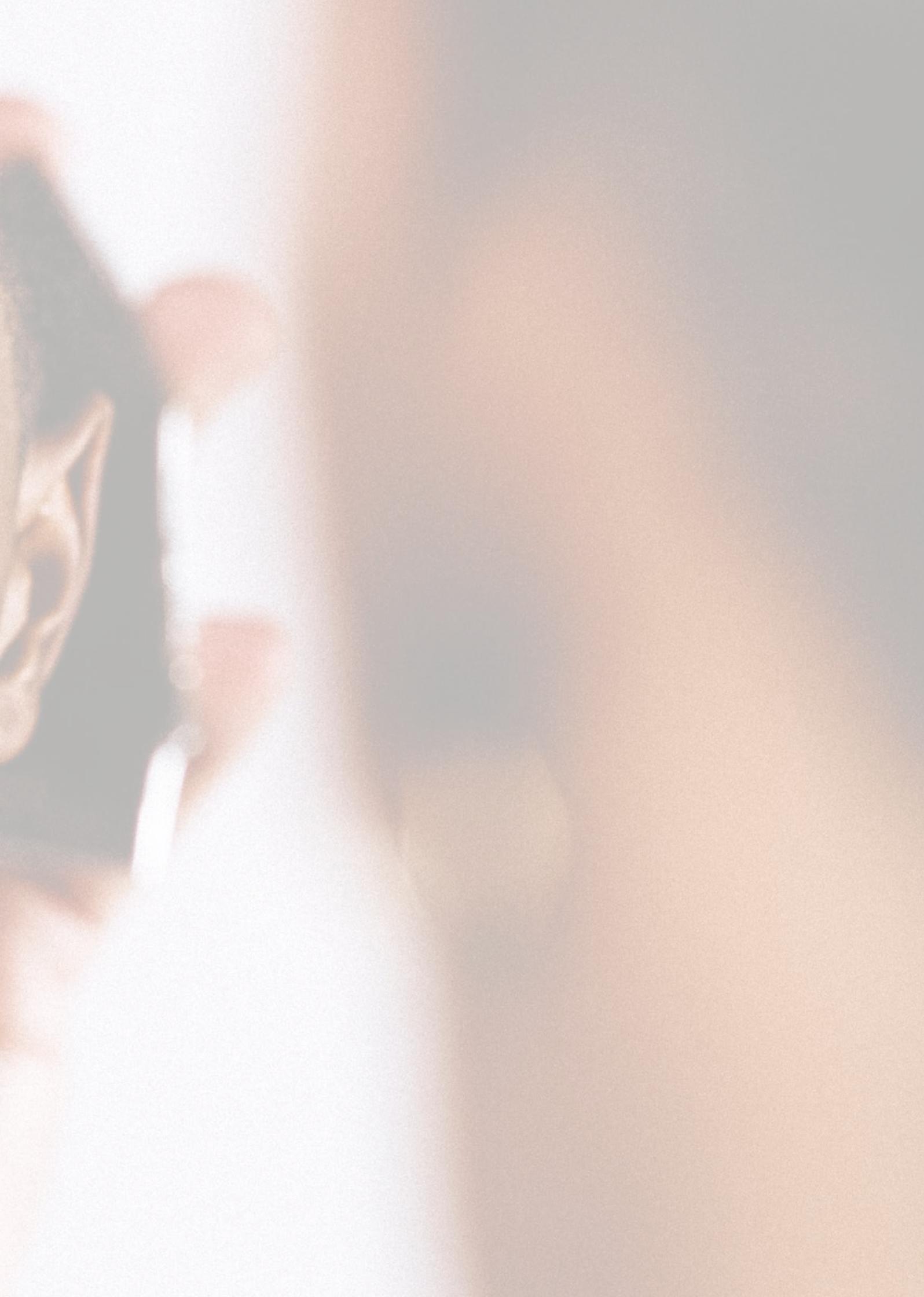
CONCLUSIÓN

La Directiva sobre los derechos de las víctimas establece claramente que cuando una persona ha sido víctima de un delito, su régimen de residencia no debe ser una barrera para acceder a los servicios generales o especializados ni para participar en el sistema de justicia penal.

Cinco años después de la fecha límite para su transposición a la legislación nacional, hay poca evidencia de que los Estados miembros hayan tomado medidas para hacer efectivos los derechos de las personas en situación irregular, —y numerosas evidencias de la urgente necesidad de actuar. La acertada inclusión en la nueva Estrategia de la UE sobre los Derechos de las víctimas de las personas en situación irregular y del compromiso de abordar el dilema al que se enfrentan cuando intentan interactuar con el sistema de justicia penal debido al riesgo de expulsión, presenta una oportunidad para fomentar una mejor implementación de la directiva. Esto puede hacerse a través de la participación de numerosas partes interesadas que

permita la identificación y promoción de buenas prácticas entre los Estados miembros, así como de propuestas de medidas legislativas y políticas que aclaren los derechos de las víctimas en situación irregular.

Junto con los vigorosos compromisos de la UE en el marco de la Estrategia para la Igualdad de Género y la posible legislación que refleje tanto el texto como el espíritu del Convenio de Estambul —sin olvidar los ambiciosos objetivos de la Comisión Europea en virtud de su Plan de acción contra el racismo—, existe una oportunidad sin precedentes para reafirmar y fortalecer, a través de una perspectiva interseccional, el derecho de todas las personas de la Unión Europea al apoyo, la protección y la justicia cuando hayan sido víctimas, independientemente de su régimen de residencia, y para llamar la atención sobre los factores estructurales que debilitan sus derechos y perpetúan en última instancia la inseguridad, la explotación y la violencia.





PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Rue du Congres / Congresstraat 37-41, post box 5
1000 Brussels

Belgium

Tel: +32/2/210 17 80

Fax: +32/2/210 17 89

info@picum.org

www.picum.org