



## SUMARIO

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

# 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**<sup>1</sup> 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,<sup>2</sup> establece normas comunes en todos los Estados miembros de la UE<sup>3</sup> 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)**<sup>4</sup> 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 UE<sup>5</sup> y posee un enfoque importante en la violencia contra mujeres y niñas, una de las prioridades expresamente declaradas por la Comisión.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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,<sup>8</sup> 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.

Este informe ha sido elaborado por Alyn 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





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](mailto:info@picum.org)

[www.picum.org](http://www.picum.org)