



ACCESO INCONDICIONAL A LOS SERVICIOS PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS EN SITUACIÓN IRREGULAR

 **PICUM**

PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

El presente informe ha sido elaborado por Dastan Salehi, técnico de incidencia y editado por Michele LeVoy, directora de PICUM. Agradecemos a Miriam Sabjaly y a Carmen Díaz-Bertrana sus aportaciones, investigaciones y apoyo editorial.

Esta publicación ha sido posible gracias al estimable apoyo de:



Financiado por la Unión Europea. Sin embargo, las ideas y opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente aquellas de la Unión Europea o del Programa Europeo de Empleo e Innovación Social "EaSI" (2021-2027). Ni la Unión Europea ni la entidad de concesión de subvenciones pueden ser consideradas responsables por ellas.



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

SIGRID RAUSING TRUST

Traducción: Lucía López Castro

Nota de la traductora: Para facilitar la lectura, se ha incluido la traducción no oficial de las citas y los textos jurídicos cuando no estaban disponibles en español

Foto de portada: © Jametlene Reskp

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| RESUMEN EJECUTIVO | 2 |
| PRESENTACIÓN | 5 |
| MARCO LEGAL | 6 |
| SERVICIOS CLAVE | 17 |
| El estatuto de migrante en situación irregular como obstáculo para acceder a los servicios | 17 |
| Acceso a información y asesoramiento | 18 |
| Servicios generales frente a servicios especializados..... | 18 |
| Analizamos: Supervivientes de la violencia de género..... | 20 |
| Denuncia segura del delito..... | 21 |
| Líneas telefónicas de ayuda..... | 21 |
| Refugios | 22 |
| Apoyo psicosocial y de salud mental | 23 |
| Permisos de residencia | 23 |
| OBSERVACIONES FINALES | 25 |
| RECOMENDACIONES..... | 26 |

RESUMEN EJECUTIVO

Interactuar con las autoridades públicas y recibir servicios de apoyo puede ser una experiencia pesada y difícil para las numerosas personas en situación irregular que cada año son víctimas de delitos en Europa. El desconocimiento de sus derechos, la exclusión social, la desconfianza en las fuerzas del orden, y el riesgo de detención y deportación, contribuyen a crear un entorno en el que las víctimas indocumentadas quedan al margen del sistema judicial. Sin ayuda, estas personas corren un mayor riesgo de ser revictimizadas, de seguir en la exclusión social, y es posible que tengan dificultades para obtener la justicia y la reparación a las que tienen derecho.

Marco legal

Los servicios de apoyo a las víctimas desempeñan una función fundamental a la hora de mitigar las consecuencias de los delitos, acompañarlas a través de los procedimientos penales y judiciales, garantizar la justicia y ayudarlas a reconstruir sus vidas. Los marcos internacionales y europeos establecen amplias obligaciones a los Estados para garantizar el acceso incondicional de las personas indocumentadas a los servicios de apoyo a las víctimas. La [Directiva de la UE sobre los derechos de las víctimas](#) establece explícitamente que «los derechos establecidos en la presente Directiva se aplicarán a las víctimas de manera no discriminatoria, también en relación con su estatuto de residencia» y que «los Estados miembros garantizarán que las víctimas, de acuerdo con sus necesidades, tengan acceso gratuito y confidencial a servicios de apoyo a las víctimas que actúen en interés de las víctimas».¹

En su [Estrategia sobre los derechos de las víctimas \(2020 - 2025\)](#), la Comisión reconoce que «los migrantes irregulares que se convierten en víctimas de delitos, a menudo se encuentran también en una situación de vulnerabilidad y pueden tener dificultades para acceder a la justicia. Si denuncian un delito ante la

policía, se les puede exigir que regresen a su país de origen». La estrategia aborda directamente la doble función problemática que tienen las fuerzas del orden en muchos Estados: por un lado, hacer cumplir las normas de inmigración contra las personas indocumentadas que se encuentran en el territorio de un Estado y, por otro, prestar apoyo a las supervivientes en el acceso a los servicios, la protección y la justicia. Esto se complementa con [la Directiva de la UE contra la trata de seres humanos](#), que confirma que las víctimas en situación irregular tienen acceso incondicional a los servicios de apoyo durante un período de reflexión² en el que puedan recuperarse.

Además de la legislación de la UE, los derechos de las víctimas de delitos en situación irregular también están recogidos en otros marcos jurídicos y normas, tanto internacionales como regionales. Los Estados firmantes del [Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica](#) deben garantizar la disponibilidad de servicios como las líneas telefónicas de emergencia, refugios, asistencia médica, asesoramiento psicológico y jurídico a las víctimas de violencia doméstica y de género, independientemente de su situación migratoria. En el caso de las víctimas de trata, el [Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos](#) establece una serie de medidas para protegerlas y proporcionarles servicios, como el acceso a tratamiento médico de urgencia, asistencia psicológica, servicios de interpretación y educación para sus hijos e hijas.

A nivel internacional, varios tratados de las Naciones Unidas contienen importantes disposiciones relevantes para las víctimas de delitos en situación irregular. La [Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), o la CEDAW,³ es un tratado internacional que exige a los países eliminar la discriminación contra la mujer. Su aplicación es supervisada por el Comité de la CEDAW

1 Artículo 8(1) de la Directiva de los derechos de las víctimas.

2 Por lo general de tres a seis meses.

3 [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer](#), Nueva York, 18 de diciembre 1979.

—un órgano de la ONU formado por expertos/as internacionales independientes— que ha afirmado que todas las víctimas deben beneficiarse de servicios de apoyo especializados, tales como las líneas de ayuda 24h, los centros de referencia y los refugios.⁴

El [Protocolo de la ONU contra la trata de personas](#)⁵ también anima a los Estados Parte a aplicar «medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas».⁶ Además, los Estados deben considerar la posibilidad de «adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda».⁷ El artículo 14 de la [Convención de la ONU contra la tortura](#) estipula que los Estados deben garantizar que «la víctima de un acto de tortura [tenga] la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible».⁸ El Comité de la ONU contra la tortura ha aclarado que esto debería ser accesible para todas las víctimas, independientemente de su situación legal.⁹

Servicios de apoyo clave para las víctimas de delitos en situación irregular

Las personas indocumentadas corren un mayor riesgo de ser objeto de explotación y abuso debido a que tienen menos recursos para acceder a los derechos y las protecciones sociales. Asimismo, tienen menos contacto con las autoridades públicas que las demás y, por tanto, cuando son víctimas de un delito, a menudo desconocen sus derechos. Esto puede ser especialmente problemático ya que el primer paso para acceder a los servicios de apoyo a las víctimas y a la justicia es ser informadas de sus derechos, así como de cómo y dónde pueden acceder a dichos servicios.

Esto también ocurre con la disponibilidad de las líneas telefónicas de ayuda a las víctimas, que suelen ser otro de los primeros contactos para las víctimas de delitos. El desconocimiento de su existencia y la ausencia de este servicio en un idioma que puedan entender también suponen importantes barreras para recibir un mayor apoyo.

Por otro lado, los centros de acogida son un servicio esencial para las mujeres indocumentadas víctimas de violencia de género a la hora de ofrecerles seguridad y refugio, libre de peligro. Sin embargo, hay una gran escasez de estos centros en toda la UE¹⁰ y las mujeres migrantes en situación irregular pueden encontrarse con más obstáculos para acceder a ellos. A veces existen limitaciones en el número de camas que se pueden ofrecer a las mujeres indocumentadas, o respecto a la duración de su estancia.¹¹

Junto con los centros de acogida, elementos como la atención al trauma, la salud mental y el apoyo psicosocial son otros servicios de apoyo importantes para las personas que han sufrido delitos violentos. Sin embargo, los problemas de salud pueden verse agravados por las circunstancias sociales, legales y económicas en las que viven las víctimas de delitos en situación irregular. La pobreza, el miedo a la deportación, las experiencias de racismo y violencia a manos de las autoridades migratorias y de la policía, la falta de acceso a los servicios sanitarios y otras formas de exclusión social crean factores de estrés y estrés crónico que pueden dar lugar a necesidades de salud complejas y polifacéticas. Los servicios de apoyo especializados, sobre todo los destinados a las víctimas de la violencia de género, proporcionan un apoyo psicosocial integral a las personas para abordar los determinantes sociales subyacentes que causan estos problemas. Sin embargo, los proveedores de servicios siguen teniendo dificultades para hacer frente al aumento de la demanda.¹²

4 [Recomendación general nº 35](#) (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general nº 19 (1992).

5 El [Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional](#), 15 de noviembre de 2000.

6 Artículo 6(3) del Protocolo de la ONU contra la trata de personas.

7 Artículo 7(1) del Protocolo de la ONU contra la trata de personas.

8 Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>.

9 *Ibid.*

10 Mujeres contra la violencia en Europa (WAVE), 2021. [Informe de país 2021](#) (en inglés).

11 Mujeres contra la violencia en Europa (WAVE), 2018. [Shelters for undocumented migrant women in the Netherlands](#) (Centros de acogida para mujeres migrantes en situación irregular en los Países Bajos, en inglés).

12 European Women's Lobby and Women against Violence in Europe, 2020. Webinar, [EU Mutual Learning Programme in Gender Equality: Good practices for tackling domestic violence in the context of COVID-19](#) (Lobby Europeo de Mujeres y Mujeres contra la Violencia en Europa, 2020. Webinar, Programa de aprendizaje mutuo de la UE en materia de igualdad de género: Buenas prácticas para abordar la violencia doméstica en el contexto de la COVID-19, en inglés).

La Directiva de la UE sobre los derechos de las víctimas impone a los Estados miembros la clara obligación de garantizar que todas las víctimas de delitos tengan acceso a los derechos y servicios que ello conlleva, sin perjuicio de su situación legal.¹³ Esto incluye el acceso a los servicios de apoyo a las víctimas antes, durante y después del proceso penal. Estos deberán ser fácilmente accesibles, gratuitos, confidenciales, centrados en la víctima y competentes¹⁴ para abordar los retos a los que se enfrentan las víctimas a las que atienden.

La situación de marginación legal y social en la que se encuentran las personas indocumentadas implica que tengan necesidades específicas cuando son víctimas de un delito. Existen marcos legales para ofrecer apoyo a todas las víctimas de delitos. En el futuro, el objetivo será aplicar garantías para las personas en situación irregular. Esto les permitirá disfrutar y ejercer de forma significativa sus derechos como víctimas y como seres humanos, así como reconstruir sus vidas.

Una nota sobre la terminología

La Directiva sobre los derechos de las víctimas¹⁵ incluye una definición muy amplia de «víctima» que abarca a cualquier persona que haya sufrido un daño causado por un delito. Cabe señalar que el considerando 19 de la Directiva reconoce que «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».

Dado que este informe se centra en el acceso incondicional a los servicios de las personas supervivientes de violencia que se encuentran en situación irregular, utiliza el término «víctima» en todo momento por necesidad. En investigaciones anteriores,¹⁶ PICUM ha declarado que, si bien las personas migrantes indocumentadas demuestran un gran ingenio, resiliencia y valentía, es su relativa precariedad social y económica o su marginación la que las hace vulnerables frente a ciertas formas de discriminación y maltrato. El objetivo de este informe no es alimentar una narrativa de impotencia, sino poner de manifiesto la legislación ya existente y la importancia de que las personas indocumentadas tengan acceso incondicional a los servicios como titulares de derechos.

13 Artículo 1 de la Directiva sobre los derechos de las víctimas.

14 La Directiva sobre los derechos de las víctimas incluye una definición amplia de «autoridad competente». El objetivo es ir más allá de los/as agentes de las fuerzas del orden para que las derivaciones no estén condicionadas a la cooperación con las investigaciones penales y la aplicación de la ley.

15 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32012L0029>.

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

PRESENTACIÓN

Según Eurostat, cada año en la Unión Europea cerca de 75 millones de personas son víctimas directas de delitos.¹⁷ Un delito puede definirse como una acción u omisión intencionada sancionable por ley, causante de un daño físico o psicológico o de un daño o pérdida de bienes.¹⁸

Ser víctima de un hurto en una tienda, de un robo de identidad, de un robo de cartera, de un abuso racial, de una agresión sexual o del asesinato de un miembro de la familia dan lugar a reacciones diferentes. Las consecuencias de los distintos delitos varían mucho y las víctimas tendrán necesariamente diferentes necesidades de apoyo según el tipo de delito. Los delitos pueden tener efectos potencialmente devastadores, con lesiones físicas duraderas, problemas de salud mental y pérdidas económicas. El impacto de estas consecuencias no se limita solo a la víctima, sino que también puede afectar profundamente a su familia, comunidad y a menudo incluso a sociedades enteras.

Aquí es donde intervienen los servicios de apoyo. El hecho de proporcionar asistencia a las víctimas y a sus familias puede mitigar muchas de las consecuencias negativas del delito a largo plazo, así como ayudarles en cuestiones prácticas.

En general, los servicios de apoyo a las víctimas pueden definirse como servicios que proporcionan ayuda gratuita y confidencial a las víctimas de delitos, a los/as testigos y a sus familias. Si bien deben adaptarse a las necesidades y circunstancias específicas de cada persona, pueden incluir la provisión de información y consejo, terapia psicológica, acciones de incidencia, apoyo entre pares, compensación, justicia restaurativa, ayuda para navegar por el sistema de

justicia penal, asistencia jurídica, servicios de apoyo en materia de salud mental y psicosocial.

Estos servicios son cruciales ya que les ayudan a reivindicar sus derechos y a reducir la probabilidad de victimización secundaria. Asimismo, contribuyen a reestablecer su vida social y a mitigar posibles problemas de salud mental. Esto tiene beneficios para la persona, ya que ayuda a su inclusión social y puede dar lugar a una mejora en la calidad de vida de comunidades enteras.¹⁹

Las personas que viven en situación irregular corren un mayor riesgo de ser objeto de explotación y abuso debido a que tienen más posibilidades de vivir en la exclusión social y de tener menos recursos para acceder a los derechos y a las protecciones sociales. Esta situación de marginación legal y social implica que tengan necesidades específicas cuando son víctimas de un delito.

Muchas personas indocumentadas no denuncian los delitos de los que han sido víctimas porque temen ser deportadas si lo hacen. En general, tienen dificultades para ejercer de forma significativa sus derechos como víctimas, ya que a menudo no tienen acceso a permisos de residencia.

Este informe detalla el marco legal que regula el derecho de las víctimas de delitos indocumentadas a acceder a los servicios de apoyo en la Unión Europea. El objetivo es destacar el amplio conjunto de derechos que tienen y describir las obligaciones de los Estados de hacerlos realidad. Además, el informe ofrece una visión general de los principales servicios de apoyo a las víctimas.

17 Comisión europea, [Victims' Rights Directive, Frequently Asked Questions](#) (Directiva sobre los derechos de las víctimas, Preguntas frecuentes, en inglés).

18 Victim Support Europe, 2022. [Help for Victims: If you are a victim of crime](#) (Ayuda para las víctimas: si eres víctima de un delito, en inglés).

19 Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, Centro para la Prevención Internacional del Delito. (1999). Manual de justicia sobre el uso y aplicación de la declaración de principios básicos de justicia para víctimas de delitos y abuso de poder <http://www.worldsocietyofvictimology.org/publications/Handbook%20on%20Justice%20Sp.pdf>.

MARCO LEGAL

Los Estados tienen amplias obligaciones internacionales y europeas de garantizar que las personas indocumentadas puedan ejercer su derecho como víctimas a los servicios de apoyo de manera incondicional. Este apartado describe los marcos jurídicos pertinentes de la Unión Europea, el Consejo de Europa y las Naciones Unidas que abordan el acceso a dichos servicios.

Unión Europea

Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas

En junio de 2020, la UE lanzó su primera Estrategia sobre los derechos de las víctimas (2020-2025).²⁰ Dicha estrategia hace una importante referencia a la denuncia segura de los delitos para las personas migrantes indocumentadas, entre otros, «dotando de recursos a las víctimas de delitos» y garantizando un «entorno seguro para que denuncien los delitos». La estrategia reconoce varias categorías de «víctimas más vulnerables» e incluye entre ellas a estas personas:

«Los migrantes irregulares que se convierten en víctimas de delitos, a menudo se encuentran también en una situación de vulnerabilidad y pueden tener dificultades para acceder a la justicia. Si denuncian un delito ante la policía, se les puede exigir que regresen a su país de origen. En virtud de la Directiva sobre los derechos de las víctimas, los derechos se aplicarán a las víctimas de manera no discriminatoria, independientemente de su situación de residencia. Esto también se aplicará a los menores no acompañados. En el marco de la presente estrategia, la Comisión explorará herramientas legales y prácticas a nivel

de la UE para mejorar la denuncia de los delitos y el acceso a servicios de apoyo para las víctimas migrantes, independientemente de su situación de residencia. En concreto, la Comisión promoverá el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros destinadas a desconectar la denuncia de delitos del procedimiento de retorno, sin poner en peligro la eficacia de dichos procedimientos».

Asimismo, aborda directamente un dilema clave al que se enfrenta una persona indocumentada que haya sido víctima de un delito. Se trata del problema que presenta la doble función que tienen las fuerzas del orden en muchos Estados miembros de, por un lado, hacer cumplir las leyes de migración contra las personas indocumentadas que se encuentran en el territorio de un Estado y, por otro, ofrecer apoyo a las personas supervivientes en el acceso a los servicios, la protección y la justicia. Priorizar lo primero da lugar a un debilitamiento sistemático de los derechos de las víctimas de delitos.

Por lo tanto, la estrategia proporciona un marco importante para mejorar el conocimiento sobre los derechos de las personas indocumentadas en virtud de la Directiva de víctimas. Asimismo, sirve para intercambiar información sobre medidas que promuevan sus derechos en las que participen activamente aquellas organizaciones de la sociedad civil que tengan experiencia trabajando con las comunidades afectadas. Además, reconoce la importancia de reforzar los derechos de estas personas en Europa con el fin de mejorar su seguridad, protección y acceso a la justicia, proponiendo potencialmente una nueva legislación.

20 Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0258>

Directiva sobre los derechos de las víctimas

Este instrumento constituye el marco jurídico más amplio en materia de derechos de las víctimas en la Unión Europea. Adoptada en 2012, establece normas comunes en toda la UE²¹ fijando los derechos de las víctimas de delitos y creando obligaciones a los Estados miembros para hacerlos efectivos.

El artículo 1 de la Directiva estipula que «los derechos establecidos en la presente Directiva se aplicarán a las víctimas de manera no discriminatoria, *también en relación con su estatuto de residencia*»²² (énfasis añadido). Además, otorga un derecho explícito a las víctimas indocumentadas de acceder a los derechos que consagra. Esto es importante ya que prioriza su seguridad y protección por encima de las medidas de control migratorio.

Vulnerabilidad debido a la situación migratoria irregular

La nota de orientación oficial que acompaña a la Directiva hace hincapié en la obligación de los Estados miembros de garantizar que «los derechos que establece esta Directiva no estén condicionados a que la víctima tenga el permiso de residencia legal en su territorio ni a la ciudadanía o nacionalidad de la víctima». Además, destaca la especial importancia de la aplicación igualitaria de estos derechos en el contexto de los delitos de odio racistas y xenófobos, los actos de violencia de género cometidos contra las personas migrantes indocumentadas y la trata de seres humanos.²³

La Directiva reconoce que las víctimas que no sean 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 jurídica. Esto podría incluir «la facilitación de acogida y alojamiento seguros, atención médica inmediata, derivación de las víctimas a reconocimiento médico y forense para la obtención de pruebas en caso 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».²⁴

Servicios de apoyo a las víctimas

Estos servicios constituyen una parte integral de la Directiva, en virtud de la cual los Estados miembros tienen la obligación de proporcionar «acceso gratuito y confidencial a servicios de apoyo a las víctimas que actúen en interés de las víctimas antes, durante y por un período de tiempo adecuado después de la conclusión del proceso penal».²⁵ Se basan en las necesidades de la víctima e incluyen apoyo emocional y psicológico, asesoramiento sobre cuestiones económicas y prácticas derivadas del delito y sobre el riesgo y la prevención de la victimización secundaria.

Las autoridades facilitarán la derivación de las víctimas a los servicios de apoyo,²⁶ y «tomarán medidas para establecer servicios de apoyo especializado gratuito y confidencial adicionales a los servicios generales de apoyo a las víctimas o como parte de ellos, o para posibilitar que las organizaciones de apoyo a las víctimas recurran a las entidades especializadas existentes que prestan ese apoyo especializado».²⁷

21 Excepto en el caso de Dinamarca, que opta por no participar con respecto a los asuntos de justicia e interior.

22 [Directiva 2012/29/UE](#) del Parlamento Europeo y el Consejo 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.

23 [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 (disponible en inglés).

24 Considerando 38 de la Directiva sobre los derechos de las víctimas.

25 Artículo 8.1 de la Directiva sobre los derechos de las víctimas.

26 Artículo 8.2 de la Directiva sobre los derechos de las víctimas.

27 Artículo 8.3 de la Directiva sobre los derechos de las víctimas.

El artículo 9 de la Directiva describe lo que los servicios de apoyo a las víctimas deben ofrecer como mínimo.

Artículo 9. Apoyo prestado por servicios de apoyo a las víctimas

1. Los servicios de apoyo a las víctimas, a los que se refiere el artículo 8, apartado 1, facilitarán como mínimo:
 - a. información, asesoramiento y apoyo adecuados en relación con los derechos de las víctimas, también sobre cómo acceder a los sistemas nacionales de indemnización por los daños y perjuicios de índole penal, y su papel en el proceso penal, incluida la preparación para asistir al juicio;
 - b. información sobre cualquier servicio pertinente de apoyo especializado o derivación directa al mismo;
 - c. apoyo emocional y, cuando se disponga de él, psicológico;
 - d. asesoramiento sobre cuestiones financieras y de tipo práctico resultantes del delito;
 - e. salvo que sea proporcionado por otros servicios públicos o privados, asesoramiento sobre el riesgo y la prevención de victimización secundaria o reiterada, intimidación o represalias.
2. Los Estados miembros animarán a los servicios de apoyo a las víctimas a que presten especial atención a las necesidades específicas de las víctimas que hayan sufrido daños considerables a causa de la gravedad del delito.
3. Salvo que sean proporcionados por otros servicios públicos o privados, los servicios de apoyo especializados a que se refiere el artículo 8, apartado 3, desarrollarán y proporcionarán como mínimo:
 - a. refugios o cualquier otro tipo de alojamiento provisional para las víctimas que necesiten de un lugar seguro debido a un riesgo inminente de victimización secundaria o reiterada, intimidación o represalias;
 - b. apoyo específico e integrado a las víctimas con necesidades especiales, como las víctimas de violencia sexual, las víctimas de violencia de género y las víctimas de violencia en las relaciones personales, incluidos el apoyo para la superación del trauma y el asesoramiento.

En virtud de este instrumento, el derecho de la víctima a los servicios no dependerá de que presente una denuncia formal por una infracción penal.²⁸ Además, los Estados miembros deberán proporcionar información y asesoramiento sobre los servicios de apoyo a las víctimas a través de diversos medios y «de forma que pueda ser entendida por la víctima».²⁹

Es importante que este apoyo esté disponible lo antes posible y que tenga lugar durante el proceso penal y después del mismo, en función de las necesidades de la víctima. Los Estados miembros deberán trabajar para garantizar que este apoyo sea accesible en la práctica, eliminando los «excesivos trámites» y garantizando «una distribución geográfica suficiente».³⁰

El considerando 38 admite que algunas víctimas pueden necesitar servicios de apoyo especializados debido a la marginación social o a la gravedad del delito. Reconoce que «los servicios de apoyo especializado deben basarse en un enfoque integrado y preciso que tenga en cuenta, en particular, las necesidades específicas de las víctimas, la gravedad del daño sufrido como consecuencia de un delito, así como la relación entre las víctimas, los infractores, sus hijos/as y su entorno social más amplio».³¹

Temor a acceder a los servicios y a la justicia

Las personas migrantes indocumentadas, aquellas con visados dependientes del cónyuge, y las que

28 Artículo 8.5 de la Directiva sobre los derechos de las víctimas.

29 Considerando 21 de la Directiva sobre los derechos de las víctimas.

30 Considerando 37 de la Directiva sobre los derechos de las víctimas.

31 Considerando 38 de la Directiva sobre los derechos de las víctimas.

tienen un estatuto de residencia precario, se ven profundamente afectadas por su entorno social más amplio. Su situación migratoria les impide acceder a muchos servicios básicos y vivir con miedo a la deportación puede tener consecuencias muy negativas para su salud mental.³² Reconocer que el entorno en el que viven los/as migrantes en situación irregular puede agravar sus problemas de salud mental es un primer paso fundamental para proporcionar a las víctimas indocumentadas apoyo y tomar medidas para abordar los factores de estrés que los provocan.

El considerando 40 señala que «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». Advierte que los Estados miembros deben tomar medidas para crear las condiciones adecuadas y para «que se cumplan las normas en materia de protección de datos».

No obstante, establece de forma implícita la capacidad de las personas indocumentadas de relacionarse sin miedo a la discriminación o a la amenaza de detención o deportación con las fuerzas del orden, los servicios de apoyo a las víctimas y otras entidades que prestan los servicios y el apoyo previstos en la Directiva. De hecho, esto debe asumirse como la base para que los derechos contemplados en ella sean efectivos para estas personas.

La Directiva deja claro que las autoridades deben tomar medidas para «fomentar y facilitar las denuncias, y ofrecer a las víctimas la posibilidad de romper el círculo de la victimización secundaria». Para garantizar que esto tenga lugar, reconoce que «es esencial que las víctimas dispongan de servicios de apoyo fiables y que las autoridades competentes estén preparadas para responder a las denuncias de las víctimas de forma respetuosa, considerada, no discriminatoria y profesional».³³ Esto es especialmente

importante para las personas indocumentadas, debido al estigma y la discriminación a las que se enfrentan. Incluso cuando sus derechos como víctima son claros, a menudo se les trata con faltas de respeto y se desestima su situación sin recurrir a sus derechos como víctimas, debido a su estatuto.

Permisos de residencia

Sin embargo, uno de los principales obstáculos para que las personas indocumentadas ejerzan sus derechos en virtud de la Directiva es la falta de permisos de residencia, ya que esto puede constituir un elemento disuasorio tanto formal como informal a la hora de denunciar los delitos. Si bien los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para garantizar que «los derechos establecidos en la presente Directiva no se condicionen al estatuto de residencia de la víctima en su territorio o a la ciudadanía o nacionalidad de la víctima», la denuncia de un delito o la participación en un proceso penal «no generan derecho alguno respecto del estatuto de residencia de la víctima».³⁴

Los permisos de residencia son un factor importante a la hora de garantizar que las víctimas que tengan un estatuto de residencia precario obtengan una reparación por los delitos de los que hayan sido víctimas. Pueden disipar los miedos de las víctimas con una situación legal incierta reticentes a presentarse ante la policía y denunciar los delitos de los que hayan sido víctimas. En este sentido, pueden verse como una forma de contribuir a su rehabilitación, pero también de prevenir victimizaciones secundarias.³⁵

La nota orientativa de la Comisión Europea³⁶ a los Estados miembros explica que «las personas nacionales de terceros países y las apátridas que hayan sido víctimas de un delito en el territorio de la UE, así como las víctimas de delitos cometidos extraterritorialmente en relación a los cuales se estén celebrando procesos penales en la UE, deben beneficiarse de estos derechos. La práctica actual

32 Fakhoury, Julien et al. "Mental health of undocumented migrants and migrants undergoing regularization in Switzerland: a cross-sectional study" (Estudio transversal sobre la salud mental de los migrantes indocumentados y de los migrantes que están en proceso de regularización en Suiza, en inglés). BMC psychiatry vol. 21,1 175. 1 Apr. 2021, doi:10.1186/s12888-021-03149-7.

33 Considerando 63 de la Directiva sobre los derechos de las víctimas.

34 Considerando 10 de la Directiva sobre los derechos de las víctimas.

35 PICUM, 2021. [Prever el daño, promover derechos: Conseguir seguridad, protección y justicia para personas con un permiso de residencia y trabajo restringido en la UE.](#)

36 [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 (disponible en inglés).

de algunos Estados miembros muestra que esto puede lograrse adaptando las normas migratorias pertinentes, por ejemplo, *suspendiendo las órdenes de deportación y/o expidiendo permisos de residencia temporales* en relación con los procedimientos penales en curso» (énfasis añadido).

Directiva contra la trata de seres humanos

La [Directiva de la UE contra la trata de seres humanos](#)³⁷ se adoptó en 2011 y establece normas vinculantes relativas a la definición de las infracciones penales y normas mínimas de las sanciones en el ámbito de la trata de seres humanos. 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 indocumentadas tienen derecho a asistencia y apoyo incondicional al menos durante un período de reflexión. Esta Directiva es complementaria a la Directiva contra la trata de seres humanos 2004/81/CE.

El considerando 18 reconoce que para que las víctimas de la trata puedan ejercer sus derechos de forma efectiva, necesitarán asistencia y apoyo antes, durante y después del proceso penal. La Directiva estipula que los Estados miembros de la UE «deben proveer recursos para respaldar la asistencia, el apoyo y la protección a la víctima». Además, hace referencia explícita a las personas indocumentadas víctimas de trata y obliga a los Estados miembros a proporcionarles apoyo asistencial «de forma incondicional, al menos durante el período de reflexión».

El artículo 11 detalla además que los Estados miembros deben «adoptar las medidas necesarias para garantizar la asistencia y el apoyo a las víctimas antes, durante y por un período de tiempo adecuado después de la conclusión del proceso penal»; esta asistencia y apoyo «incluirán al menos un nivel de vida capaz de asegurar su subsistencia mediante medidas como, por ejemplo, la prestación de un alojamiento apropiado y seguro y asistencia material, tratamiento médico necesario, incluida asistencia psicológica, asesoramiento e información y servicios de traducción e interpretación, en su caso».

La trata de personas se produce en un contexto más amplio de explotación y migración irregular. Para tratar este tema, los Gobiernos deben adoptar un

enfoque basado en derechos que aborde las razones estructurales —en particular, las políticas y prácticas— que aumentan el riesgo de que las personas con un estatuto legal incierto o irregular experimenten situaciones de explotación y permanezcan en ellas. Asimismo, dicho enfoque deberá centrarse en proporcionar a las víctimas servicios centrados en la persona y basados en los derechos, así como apoyo y justicia.

Uno de los principales escollos de la Directiva contra la trata de 2011 es que se basa en gran medida en la identificación y el castigo de los/as autores/as y no tanto en la prestación de apoyo y rehabilitación de las víctimas. Por tanto, esto crea lagunas en la prestación de servicios cruciales para las víctimas de trata, incluso cuando estas son identificadas.

Propuesta de Directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica

El 8 de marzo de 2022, la Comisión Europea lanzó una [propuesta sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica](#).³⁸ Dicha propuesta reconoce las realidades multifacéticas e interseccionales de la violencia de género. El considerando 11 señala que «la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica pueden agravarse cuando se entrecruzan con la discriminación por razón de sexo y por otros motivos de discriminación prohibidos por el Derecho de la Unión» (entre estos motivos se incluye la nacionalidad) y que «los Estados miembros deben prestar la debida atención a las víctimas afectadas por esta discriminación múltiple, estableciendo medidas específicas cuando exista una intersección de múltiples formas de discriminación».

El considerando 56 clasifica específicamente a las «mujeres migrantes indocumentadas» como un grupo de víctimas con «necesidades específicas» y reconoce que están «en riesgo de violencia contra las mujeres o violencia doméstica». Además, señala que estos grupos deben recibir protección y apoyo específicos. El artículo 35(3) también menciona explícitamente que «los servicios de apoyo estarán disponibles para los nacionales de terceros países que sean víctimas de violencia contra las mujeres y de violencia doméstica, incluidos los solicitantes de protección internacional, las personas indocumentadas».

37 [Directiva 2011/36/UE](#) del Parlamento Europeo y el Consejo relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.

38 Propuesta de [Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo](#) sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

Sin embargo, la propuesta sigue dejando abierta la posibilidad de que los Estados miembros deporten a las víctimas de violencia de género. El artículo 16(5) señala que «los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes que entren en contacto con una víctima que denuncie delitos de violencia contra las mujeres o violencia doméstica tengan prohibido transferir datos personales relativos al estatuto de residencia de la víctima a las autoridades competentes en materia de migración, al menos hasta que finalice la primera evaluación individual a que se refiere el artículo 18». Esto plantea problemas ya que crea ambigüedad y podría dar a los Estados miembros una amplia discreción para transferir datos sobre el estatuto de residencia, incluso cuando la evaluación individual se haya hecho de forma superficial.

Por su parte, el artículo 27 establece la obligación de los Estados miembros de prestar servicios de apoyo a las víctimas de la violencia de género en virtud del artículo 9 de la Directiva sobre los derechos de las víctimas (véase más arriba). En ese sentido, especifica que el apoyo «se ofrecerá en persona y será fácilmente accesible, también en línea o a través de otros medios adecuados, como las tecnologías de la información y de las comunicaciones, adaptados a las necesidades de las víctimas de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica».

Uno de los retos del artículo 27 es que establece con bastante fuerza la prestación de todos los servicios de apoyo en un mismo local. El apartado 4 señala que los Estados miembros deberán prestar estos servicios «en los mismos locales, o dispondrán que estos servicios se coordinen a través de un punto de contacto central o a través de una ventanilla única en línea». Es posible que a muchas supervivientes de la violencia les resulte difícil sentirse cómodas en grandes organismos gubernamentales, especialmente en el caso de las que se encuentran en situación irregular, sobre todo si las fuerzas del orden también están presentes en dichos locales.

Consejo de Europa

Convenio de Estambul

El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul)³⁹ entró en vigor el 1 de agosto de 2014. Es el primer instrumento jurídico completo sobre la violencia contra las mujeres. Los Estados que deciden adherirse a él deben adaptar sus leyes nacionales a sus disposiciones y garantizar su aplicación de manera que beneficie a todas las mujeres. Al hacerlo, aceptan normas vinculantes sobre la prevención de la violencia contra las mujeres, la protección de las supervivientes y el castigo de los/as agresores/as y garantizan la disponibilidad de servicios como las líneas telefónicas de emergencia, los refugios, la asistencia médica, el asesoramiento y la asistencia jurídica.

El Convenio deberá aplicarse sin discriminación alguna, incluyendo por tanto a mujeres migrantes y refugiadas.⁴⁰ Por su parte, la prestación de los servicios de apoyo no dependerá de la voluntad de la víctima de presentar cargos o de testificar contra los/as agresores/as. Asimismo,⁴¹ los Estados velarán por que las mujeres conozcan y se beneficien de los mecanismos regionales e internacionales para presentar denuncias —individual o colectivamente— por la violencia que hayan experimentado.⁴² Las mujeres tienen derecho a recursos civiles⁴³ y a una indemnización⁴⁴ por parte de los autores, y del Estado cuando sea necesario. Las víctimas cuyo estatuto 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.⁴⁵

Reconociendo el papel fundamental que desempeñan las ONG y las OSC en la prestación de apoyo y servicios a las víctimas, los Estados deberán implementar

39 Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica ([Convenio de Estambul](#)).

40 Artículo 4.

41 Artículo 18.

42 Artículo 21.

43 Artículo 29.

44 Artículo 30.

45 Artículo 59.

políticas para una cooperación efectiva entre todas las agencias con el objetivo de garantizar un enfoque integrado y global,⁴⁶ involucrar a las ONG, apoyar su labor⁴⁷ y destinar recursos económicos y humanos adecuados para las actividades realizadas por las autoridades públicas y las ONG y OSC pertinentes.⁴⁸ Asimismo, los Estados deberán proporcionar a las mujeres información sobre las medidas y servicios de apoyo disponibles en un idioma que comprendan. Las víctimas tienen derecho a servicios de apoyo generales, entre otros, a asesoramiento jurídico y psicológico gratuito y confidencial, asistencia económica, servicios de alojamiento, educación, formación y atención médica, y servicios sociales.⁴⁹ Las mujeres también tienen derecho a servicios especializados, así como a refugios y líneas telefónicas 24/7 para proporcionarles asesoramiento de forma confidencial.⁵⁰ Los Estados deberán garantizar refugios accesibles, en número suficiente y que estén distribuidos adecuadamente por todo el país.⁵¹

El Convenio de Estambul ha sido ratificado por 21 Estados miembros de la Unión Europea (UE).⁵² En 2015, la Comisión Europea expresó su deseo de que la UE se adhiriera al Convenio de Estambul.⁵³ Para ello sería necesario el consentimiento tanto del Parlamento como del Consejo Europeos. Sin embargo, la oposición⁵⁴ en el Consejo paralizó la adhesión de la UE al Convenio de Estambul. En respuesta, la Comisión [propuso su propia legislación](#) en marzo de 2022 para combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en la UE (véase el apartado anterior).

Convenio contra la trata de seres humanos

El Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos⁵⁵ se adoptó en 2005 y entró en vigor en 2008. Este instrumento establece

una serie de medidas para proteger a las víctimas de trata, prevenir dicho delito y perseguir a los autores.

Su artículo 12 establece que los Estados Parte adoptarán las medidas legislativas, o de otra índole, que sean necesarias «para asistir a las víctimas en su restablecimiento físico, psicológico y social». Dicha asistencia no estará supeditada a que la víctima coopere con las fuerzas del orden como testigo,⁵⁶ e incluye:⁵⁷

- a. Condiciones de vida capaces de asegurar su subsistencia, a través de medidas tales como un alojamiento conveniente y seguro, y asistencia psicológica y material;
- b. Acceso a tratamiento médico de urgencia;
- c. Servicios de traducción e interpretación, en su caso;
- d. Asesoramiento e información, en particular en relación con sus derechos y con los servicios a su disposición, en una lengua que puedan comprender;
- e. Asistencia para que sus derechos e intereses sean presentados y tenidos en cuenta en las fases apropiadas del procedimiento penal contra los infractores;
- f. Acceso a la educación para los menores.

Además, el Convenio prevé la concesión de permisos de residencia a las víctimas de trata de seres humanos. El artículo 14 estipula que los Estados Parte «expedirán un permiso de residencia renovable a las víctimas» si «la autoridad competente considera que su permanencia es necesaria por razón de su situación personal» o si «la autoridad competente considera que su permanencia es necesaria a efectos

46 Artículos 7 y 9.

47 Artículo 9.

48 Artículo 8.

49 Artículo 20.

50 Artículos 22, 23, 24 y 26.

51 Artículo 23.

52 Austria, Bélgica, Croacia, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, España y Suecia. Disponible en inglés en: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-eu-accession-to-the-istanbul-convention#:~:text=As%20of%20September%202022%2C%20it,Slovenia%2C%20Spain%20and%20Sweden>.

53 Comisión europea, [\(A possible\) EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence \(Istanbul Convention\), 2015](#) ((Una posible) adhesión de la UE al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), en inglés).

54 Euractiv, [Visegrad in the spotlight as EU lawmakers call to outlaw gender-based violence](#) (Visegrado en el punto de mira: los legisladores de la UE piden que se prohíba por ley la violencia de género, en inglés), 2021.

55 Consejo de Europa [Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos](#).

56 Artículo 12(6) del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos.

57 Artículo 12(1) del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos.

de cooperación» en el contexto de una investigación o de una actuación penal.⁵⁸

Naciones Unidas

La mayoría de los Convenios de las Naciones Unidas no estipula explícitamente la obligación de los Estados de proporcionar a las personas supervivientes de delitos acceso a los servicios, sino más bien las medidas necesarias para garantizar su recuperación y reinserción social a través del marco de resarcimiento y reparación del derecho internacional. Sin embargo, los Órganos de Tratados que supervisan la aplicación de los Convenios de la ONU han aclarado en repetidas ocasiones que los Estados deben garantizar que las personas que hayan sufrido violencia tengan acceso a asesoramiento y servicios jurídicos, servicios de salud, información, reparación y a una indemnización.

CUADRO INFORMATIVO

El sistema de Órganos de Tratados de las Naciones Unidas ⁵⁹

Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos son comités de expertos y expertas independientes que han recibido un mandato para supervisar la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Cada Estado Parte en un tratado tiene la obligación de adoptar medidas para velar por que todas las personas de ese Estado puedan disfrutar de los derechos estipulados en el tratado.

Hay diez órganos de tratados de derechos humanos compuestos por expertos independientes de notoria competencia en la materia, que son postulados y elegidos por los Estados Partes para desempeñar mandatos de plazos fijos, renovables cada cuatro años. Los órganos de tratados se reúnen en Ginebra, Suiza.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, o la CEDAW,⁶⁰ es un instrumento jurídico internacional que obliga a los países a eliminar la discriminación contra la mujer en todos los ámbitos y promueve la igualdad de derechos. Adoptada en 1979, define el concepto de discriminación contra la mujer y establece las obligaciones legales de los Estados Partes de poner fin a dicha discriminación.

El Comité de la CEDAW supervisa su aplicación en todos los Estados Parte. Para ello, examina periódicamente a esos países y emite orientaciones sobre la interpretación de la Convención a través de Observaciones o Recomendaciones generales. En las Recomendaciones generales 28, 30, 33 y 36, el Comité reiteró la obligación de los Estados de proporcionar reparación a las víctimas de la violencia dentro del marco de la Convención.⁶¹ Se entiende que el derecho a la reparación incluye la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición. En el contexto de la violencia de género, esto incluye el acceso a los servicios de salud, así como a los servicios de la salud sexual y reproductiva, la salud mental, el acceso a la información y a la educación sexual.

En la Recomendación general n° 35 sobre la violencia de género,⁶² el Comité de la CEDAW aclara también que, además del acceso a los servicios de salud, las mujeres supervivientes y sus familiares deben tener acceso a «asistencia financiera, gratuita o de bajo costo, asistencia jurídica de gran calidad» (pár. 31(iii)), así como a «vivienda de precio módico, tierras, cuidado del niño y oportunidades de capacitación y empleo». Asimismo, estipula que las mujeres deben poder beneficiarse de servicios de apoyo especializados como las líneas de asistencia telefónica las 24 horas del día, los centros de apoyo y de derivación y los centros de acogida. Estos servicios se consideran parte integrante de las reparaciones efectivas, que también deben incluir indemnizaciones monetarias y servicios jurídicos y sociales (pár. 33 (a)).

58 Artículo 14(1) del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos.

59 Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ACNUDH), 2022. [El sistema de Órganos de Tratados de la ONU.](#)

60 [Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), Nueva York, 18 de diciembre de 1979.

61 Recomendaciones generales [n° 28](#), [n° 30](#), [n° 33](#), [n° 36](#).

62 [Recomendación general n° 35](#) (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general n° 19 (1992).

Las Recomendaciones generales nº 24⁶³ y 37⁶⁴ subrayan además que las mujeres y niñas víctimas de la trata de seres humanos deben acceder de forma segura, gratuita y confidencial a la atención sanitaria y al tratamiento del trauma. La Recomendación general conjunta nº 31 de la CEDAW y nº 18 del Comité de los Derechos del Niño (CDN) de 2014 estipula que se deben proporcionar servicios de apoyo y seguimiento, entre otros para su recuperación física y psicológica.⁶⁵

En su Recomendación conjunta sobre las prácticas nocivas,⁶⁶ el Comité de la CEDAW y el Comité de los Derechos del Niño (CDN) afirman que los Estados están obligados a condenar las prácticas nocivas y a proporcionar protección jurídica (pár. 40), así como a proporcionarles acceso a recursos legales, servicios de rehabilitación y de apoyo a las víctimas (pár. 52). El Comité de la CEDAW y el CDN recomiendan a los Estados incluir en la legislación «orientaciones detalladas sobre servicios de prevención, protección, apoyo y seguimiento, y asistencia a las víctimas [...] y que dicha legislación se complemente con disposiciones legislativas civiles o administrativas adecuadas» (pár. 55 (d)) y que tengan acceso a «recursos legales y a reparaciones adecuadas en la práctica» (pár. 55 (q)).

Protocolo contra la trata de seres humanos

El Protocolo de las Naciones Unidas contra la trata de personas⁶⁷ también establece la obligación de los Estados Parte (ratificado por todos los Estados miembros de la UE) de garantizar que las víctimas de trata tengan acceso a la protección y la asistencia. Estipula que, cuando proceda, los Estados Partes se asegurarán de que las víctimas tengan acceso

a «información sobre procedimientos judiciales y administrativos pertinentes», así como a «asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten» en las actuaciones penales.⁶⁸

Asimismo, anima a los Estados Partes a aplicar «medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales».⁶⁹ Esto puede incluir alojamiento, asesoramiento, asistencia médica, psicológica y material, así como oportunidades de empleo, educación y formación. Los Estados también tienen la obligación de garantizar que sus ordenamientos jurídicos internos prevean medidas específicas que brinden a las víctimas de la trata de personas una indemnización por los daños sufridos.⁷⁰

Además, el Protocolo estipula que cada Estado Parte «considerará la posibilidad de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda».⁷¹ De esta forma, cada Estado Parte «dará la debida consideración a factores humanitarios y personales».⁷²

Convención contra la tortura

El artículo 14 de la Convención de la ONU contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes establece que los Estados Partes velarán por que «su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una

63 Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación general nº 24 de la CEDAW: Artículo 12 de la Convención (La mujer y la salud), 1999, A/54/38/Rev.1, cap. I, disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52d906594>.

64 Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación general nº 37 (2018) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático (CEDAW/C/GC/37) disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/069/01/PDF/N1806901.pdf?OpenElement>.

65 Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación general nº 24 de la CEDAW: Artículo 12 de la Convención (La mujer y la salud), 1999, A/54/38/Rev.1, cap. I, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1280.pdf>.

66 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y Comité de los Derechos del Niño (CDN), Recomendación general nº 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Observación general nº 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta <https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/imagenes/tablaContenidos03SubSec/N1462781.pdf>.

67 El [Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional](#), 15 de noviembre de 2000.

68 Artículo 6(2) del Protocolo de la ONU contra la trata de personas.

69 Artículo 6(3) del Protocolo de la ONU contra la trata de personas.

70 Artículo 6(6) del Protocolo de la ONU contra la trata de personas.

71 Artículo 7(1) del Protocolo de la ONU contra la trata de personas.

72 Artículo 7(2) del Protocolo de la ONU contra la trata de personas.

indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible».⁷³

En su Observación general nº 3, el Comité contra la tortura aclara que la reparación deberá estar «al alcance de todos, con prescindencia de su raza, color, grupo étnico, edad, creencia o afiliación religiosa, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, género, orientación sexual, identidad de género, discapacidad mental o de otro tipo, estado de salud, situación económica o pertenencia a una comunidad indígena, y de la razón por la cual se esté privado de la libertad, incluidos los acusados de delitos políticos o actos terroristas, los que solicitan asilo, los refugiados u otras personas que se encuentran bajo protección internacional, o cualquier otra condición o factor distintivo adverso, y los miembros de grupos marginados o vulnerables por motivos tales como los indicados»⁷⁴ (énfasis añadido).

Según lo anterior, la reparación abarca la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. El Comité explica que «para que la restitución sea efectiva, se deberá hacer todo lo posible para atender a las causas estructurales de la infracción, como cualquier tipo de discriminación relacionada, por ejemplo, con el género, la orientación sexual, la discapacidad, el origen étnico, la edad y la religión, así como cualquier otro motivo de discriminación» (énfasis añadido).

En cuanto a la indemnización, el Comité especifica que «debe ser suficiente para compensar los perjuicios a los que se pueda asignar un valor económico y sean consecuencia de torturas o malos tratos, sean o no pecuniarios. Ello puede incluir el reembolso de los gastos médicos y fondos para sufragar servicios médicos o de rehabilitación que necesite la víctima en el futuro para lograr la rehabilitación más completa posible; los perjuicios pecuniarios y no pecuniarios resultantes del daño físico o mental causado; la

pérdida de ingresos y el lucro cesante debidos a la discapacidad causada por la tortura o los malos tratos y la pérdida de oportunidades, de empleo o educación, por ejemplo. Además, una indemnización suficiente de los Estados partes a las víctimas de tortura o malos tratos debe cubrir la asistencia letrada o especializada y otros gastos que entrañe la presentación de una solicitud de reparación».

El Comité entiende que la rehabilitación ha de ser «integral e incluir atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales».⁷⁵ Es decir, reconoce que la curación y la reparación no tienen lugar en un vacío social y jurídico, sino que están intrínsecamente ligadas a las circunstancias de la persona. En ese sentido, aclara explícitamente que al proporcionar reparación a las víctimas de la tortura «deben tenerse en cuenta las características propias y las circunstancias de cada caso y que la reparación debe ajustarse a las necesidades particulares de la víctima y ser proporcional a la gravedad de las transgresiones cometidas contra ella».

Esto es especialmente relevante para las personas indocumentadas supervivientes de la tortura, ya que implica que tienen derecho a recibir reparación independientemente de su estatuto de residencia y que los servicios y el apoyo que deben recibir deben reconocer su situación de marginación social. Por lo tanto, los Estados deben garantizar que estas personas puedan obtener permisos de residencia y tengan el mismo acceso a los servicios de rehabilitación que las demás víctimas de la tortura.

Por último, en su Observación general nº 4, el Comité también ha especificado que las víctimas de la tortura u otros tratos inhumanos deben tener acceso a servicios de rehabilitación especializados y que ninguna víctima deberá ser expulsada a otro país que no disponga o no garantice el tratamiento y los servicios médicos (pár. 22).⁷⁶

73 Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>.

74 Comité de la ONU contra la tortura (CAT), Observación general nº 3, 2012: Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes: aplicación del artículo 14 por los Estados partes, 13 de diciembre de 2012, disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhskvE%2BTuw1mw%2FKU18dCyrYrZkEy%2FFL18WFrnjCrlKQjsZfYmSYHVLZV%2BI5C60qdSOVLGjH%2BTTGf77VGGmZMqeinnHBpiajofawsUbOESFhx>.

75 *Ibid.*

76 Comité de la ONU contra la Tortura (CAT), Observación general nº 4 (2017) relativa a la aplicación del artículo 3 de la Convención en el contexto del artículo 22, 9 de febrero de 2018, disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhskvE%2BTuw1mw%2FKU18dCyrYrZBES0pgkG84G5A46LqLcmLr4fozKIF937jh4pEUB8D%2FJL0l%2BZUis6hBTJxmGxqmpiBm3yzzadr12l1XfX0x1dk>.

Otros tratados importantes

El Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales⁷⁷ reconoce que para vivir una vida digna hay que satisfacer ciertas necesidades. Por ello, consagra derechos económicos, sociales y culturales como el derecho a una alimentación y vivienda adecuadas, a la educación, a la salud, a la seguridad social, al agua y saneamiento y al trabajo.

El Comité de Derechos económicos, sociales y culturales (CDESC) recordó en su Observación general n° 22 (2016) sobre el derecho a la salud sexual y reproductiva la obligación de los Estados de garantizar a todas las personas dentro de su jurisdicción un «recurso adecuado y efectivo» cuando el derecho a la salud sexual y reproductiva haya sido violado (pár. 64). Estos recursos comprenden «una reparación adecuada, efectiva y rápida en forma de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, según sea el caso. El

ejercicio efectivo del derecho a un recurso requiere la financiación del acceso a la justicia y la información sobre la existencia de esos recursos» (pár. 64).⁷⁸

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño (CDN), establece en su artículo 39 que los Estados Partes «adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados». Del mismo modo, la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD), en su artículo 16(4), establece que los Estados Partes «tomarán todas las medidas pertinentes para promover la recuperación física, cognitiva y psicológica, la rehabilitación y la reintegración social de las personas con discapacidad que sean víctimas de cualquier forma de explotación, violencia o abuso».

77 [Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales.](#)

78 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n° 22 (2016) relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdlmnsJZZVQfQejF41Tob4CvijeTiAP6sU9x9eXO0nzmOMzdytOOLx1%2BaoaWAKy4%2BuhMA8PLnWFdJ4z4216PjNj67NdUrGT87#:~:text=Los%20Estados%20partes%20deben%20adoptar,la%20salud%20sexual%20y%20reproductiva.>

SERVICIOS CLAVE

El objetivo de los servicios de apoyo a las víctimas es garantizar que tengan acceso a la justicia y reciban asistencia para reconstruir sus vidas después del delito. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha declarado que para facilitar la denuncia y el acceso a los servicios es necesario aún implementar ciertas mejoras: «el acceso efectivo de las víctimas a la justicia depende en gran medida de la disponibilidad de servicios específicos de apoyo a las víctimas».⁷⁹

En este apartado se detallan los servicios clave para las víctimas de delitos y cómo se aplican a aquellas que se encuentran en situación irregular. Sin embargo, antes de enumerar los servicios específicos, es importante destacar los grandes obstáculos a los que se enfrentan las personas indocumentadas que pretenden acceder a ellos por el hecho de encontrarse en dicha situación.

El estatuto de migrante en situación irregular como obstáculo para acceder a los servicios

Para las víctimas indocumentadas, la justicia y el apoyo son a menudo ilusorios. Los factores estructurales hacen que estas personas no denuncien sistemáticamente los delitos. Las prácticas de identificación de personas migrantes las ponen en riesgo de ser detenidas y deportadas cuando buscan protección y justicia. Además, las personas cuyo estatuto de residencia está vinculado a su empleador/a o cónyuge también pueden ser reacias a denunciar el delito debido a la relación de dependencia —económica, emocional o administrativa— de su veredicto. En muchos casos, acudir a las autoridades en busca de ayuda no se traduce en una mayor protección ni en una investigación adecuada, y podría

dar lugar a la pérdida de su estatuto migratorio o a su deportación. Asimismo, la confluencia de factores como la exclusión social y la desventaja económica exponen a la comunidad migrante en situación irregular a un mayor riesgo de victimización.

Esto se suma a las actitudes, leyes y políticas que ven únicamente a estas personas a través del prisma de su estatuto de residencia, dando poca prioridad a su seguridad y protección y, a veces, incluso debilitándolas. A menudo estas personas son objeto de violencia o discriminación por motivos de raza o etnia. Las dificultades a las que se enfrentan para acceder a la justicia y el apoyo en la UE aumentan su explotación en el trabajo, en casa y en las calles. Por su parte, quienes explotan a las víctimas de delitos en situación irregular conocen las barreras que existen y las utilizan para aumentar su explotación.

Ser víctima de un delito puede ser una experiencia confusa para cualquier persona y especialmente difícil para comunidades socialmente marginadas como la migrante en situación irregular, ya que es posible que ni siquiera hablen el idioma ni conozcan sus derechos como víctimas. Poder denunciar un delito de forma libre y segura, sin miedo a la deportación supone un primer paso esencial para poder acceder a la justicia y a los servicios de apoyo a las víctimas.⁸⁰

Toda víctima de un delito debería tener acceso a los servicios de apoyo en función de sus necesidades e independientemente de su situación legal. Para cumplir con sus obligaciones legales y como parte de una evaluación de necesidades, las autoridades competentes deberían permitir a las víctimas indocumentadas acceder a la justicia y beneficiarse de los servicios de apoyo.⁸¹

79 Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, 2015. [Víctimas of Crimen in the EU: The Extent and Nature of Support for Victims](#) (Víctimas de delitos en la UE: el alcance y la naturaleza del apoyo a las víctimas, en inglés).

80 PICUM, 2021. [Denuncia segura: Justicia, seguridad y protección para todos y todas](#).

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

Acceso a información y asesoramiento

Los servicios de apoyo a las víctimas deberán ser fácilmente accesibles, gratuitos, confidenciales, centrados en la víctima, y competentes para abordar los retos a los que se enfrentan las personas a las que atienden. En primer lugar, deben proporcionarles información y asesoramiento sobre cómo acceder a los servicios de apoyo. En virtud del artículo 4(1) de la Directiva sobre los derechos de las víctimas, estas tienen derecho a recibir información sobre el tipo de apoyo disponible para ellas, incluidos los servicios de apoyo especializados. Esto requiere que las autoridades competentes⁸² se aseguren de que las víctimas no solo sean informadas de la existencia de los servicios, sino que, en virtud del artículo 4(1) de este instrumento, sean derivadas a dichos servicios en la fase inicial y «sin retrasos innecesarios».

El objetivo es garantizar que las víctimas y sus familias tengan un acceso efectivo a esta información y, posteriormente, a los servicios de apoyo gratuitos y confidenciales en función de sus necesidades. Los Estados miembros de la UE también tienen que ir más allá de la mera promoción de los servicios de apoyo a las víctimas y tienen la obligación de garantizar que estos actúen «en interés de las víctimas antes, durante y por un período de tiempo adecuado después de la conclusión del proceso penal».⁸³

La Directiva de las víctimas establece que, como mínimo, las autoridades competentes deben proporcionarles información sobre:⁸⁴

- los derechos de las víctimas, entre otros, sobre cómo acceder a los sistemas nacionales de indemnización;
- su papel en el proceso penal, incluida la preparación para asistir al juicio;
- información sobre cualquier servicio pertinente de apoyo especializado o derivación directa al mismo;
- asesoramiento sobre cuestiones financieras y de tipo práctico resultantes del delito;

- asesoramiento sobre el riesgo y la prevención de victimización secundaria o reiterada, intimidación o represalias.

La Directiva sobre los derechos de las víctimas también reconoce que determinadas categorías de víctimas pueden ser especialmente vulnerables debido a su situación social y administrativa. Admite que las personas indocumentadas pueden correr un mayor riesgo de victimización secundaria o reiterada, intimidación y represalias, y por ello, es posible que necesiten apoyo y protección específicos. En este contexto, exige a las autoridades competentes llevar a cabo evaluaciones individuales de sus necesidades, así como de los servicios específicos disponibles para dar respuesta a dichas necesidades.

Por su parte, el artículo 22 de la Directiva obliga a los Estados miembros de la UE a realizar una evaluación individual de las víctimas para identificar sus necesidades específicas de protección, prestando especial atención a la gravedad del delito; a las víctimas de delitos motivados por prejuicios o por motivos de discriminación o a las víctimas cuya relación con el infractor o su dependencia del mismo las haga especialmente vulnerables.

Servicios generales frente a servicios especializados

En lo que se refiere a la prestación de servicios propiamente dicha, existen razones de peso para incluir tanto los servicios generales de apoyo a las víctimas como los específicos. Los generales, especialmente aquellos que se prestan en un mismo lugar, pueden tener más facilidad para introducir mecanismos sólidos de derivación. Es posible que un servicio de punto de acceso único como este tenga mayor facilidad para evitar las lagunas y la fragmentación y para crear un enfoque coherente de prestación de apoyo a los diferentes grupos de víctimas.⁸⁵

82 La Directiva sobre los derechos de las víctimas incluye una interpretación amplia de la definición de «autoridad competente». Con ello se pretende ir más allá de los/as agentes de las fuerzas del orden, de manera que las derivaciones no estén condicionadas a la cooperación en las investigaciones penales ni con la policía.

83 Artículo 8(1) de Directiva de los derechos de las víctimas.

84 Artículo 9(1) de la Directiva sobre los derechos de las víctimas.

85 Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, 2015. [Víctimas of Crimen in the EU: The Extent and Nature of Support for Victims](#) (Víctimas de delitos en la UE: el alcance y la naturaleza del apoyo a las víctimas, en inglés).

Por otro lado, los servicios de apoyo especializados suelen estar en una posición mucho mejor para abordar las necesidades a menudo complejas y dinámicas de grupos específicos tales como las mujeres migrantes indocumentadas supervivientes de la violencia de género. Teniendo en cuenta esto, el Convenio de Estambul obliga a los Estados Partes a crear servicios de apoyo especializados a este fin.⁸⁶ A menudo suelen contar con muchos años de experiencia y conocimientos específicos, lo que les permite prestar un servicio más focalizado y con frecuencia mejor para las comunidades beneficiarias. Más allá de la experiencia, puede que también sean

una fuente más fiable, lo que hace que las víctimas busquen con mayor facilidad sus servicios.

Desde un punto de vista político, albergar todos (o la mayoría) de los servicios de apoyo en un mismo local puede ser un factor disuasorio para que algunas víctimas acudan a esos servicios. Por ejemplo, es posible que las personas migrantes en situación irregular no se sientan cómodas al entrar en los locales donde también se encuentren las fuerzas del orden, debido a la falta de confianza o a que perciben el riesgo de deportación.

86 Artículo 22 del Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

ANALIZAMOS

Supervivientes de la violencia de género

La violencia de género es una violación grave y generalizada de los derechos humanos. Una de cada tres mujeres de todo el mundo afirma haber sufrido violencia física o sexual al menos una vez en su vida, normalmente por parte de alguien conocido.⁸⁷ Las investigaciones confirman que las mujeres migrantes, especialmente las que se encuentran en situación irregular, experimentan altos índices de violencia de género, agravada por el miedo a denunciar y con consecuencias negativas duraderas.⁸⁸

Las mujeres en situación irregular que han sobrevivido a abusos o han sido testigo de ellos se enfrentan a grandes obstáculos, no solo a la hora de denunciar estos incidentes a las autoridades, sino también de acceder a refugios de mujeres, a terapia, asesoramiento legal y a otros servicios. A menudo, esto se debe a leyes que limitan o niegan el derecho de estas mujeres a beneficiarse de algunos servicios, a mecanismos de financiación que limitan la capacidad de los proveedores de servicios de proporcionar un acceso inclusivo, así como a prácticas discriminatorias.

Muchas de ellas llegan a Europa con un permiso de residencia legal, pero a menudo dependiente de alguien, y más adelante pasan a estar en situación irregular. Aquellas que tienen un estatus dependiente o irregular encuentran frecuentemente obstáculos para salir de situaciones de violencia o abuso debido a que no pueden obtener un permiso de residencia de forma autónoma. Abandonar una situación de abuso podría dar lugar a una mayor vulnerabilidad y sufrimiento, que incluiría la detención, la deportación o la indigencia.

Asimismo, las mujeres que no tienen un permiso de residencia seguro se enfrentan a numerosos obstáculos a nivel práctico, entre ellos a la barrera lingüística, la pobreza, la exclusión social, la falta de conocimiento de sus derechos, la dificultad para desenvolverse en el sistema, así como la falta de representación o asesoramiento legal. Por su parte, las mujeres indocumentadas pueden tener dificultades para conseguir un alojamiento independiente, ya que muchos/as propietarios/as no alquilan a personas sin permiso de residencia. Esto también puede aumentar su vulnerabilidad frente a la explotación y el abuso por parte de propietarios/as y empleadores/as, o impedirles abandonar las relaciones abusivas.

Los servicios de apoyo especializados para las víctimas de violencia doméstica y de género en situación irregular constituyen la piedra angular para proporcionarles el acompañamiento adecuado. Estas organizaciones especializadas pueden prestar un apoyo competente y adaptado a ellas o trabajar en redes de derivación. Además, les proporcionan un espacio seguro y pueden acompañarlas a los servicios o asegurarse de que los proveedores de servicios sean conscientes de su obligación de prestar apoyo a todas las víctimas.

87 Organización Mundial de la Salud, 2018. [Violence Against Women Prevalence Estimates, 2018](#) (Violencia contra las mujeres: estimaciones para 2018, en inglés).

88 Tan, S.E., Kuschminder, K. Migrant experiences of sexual and gender-based violence: a critical interpretative synthesis (K. Experiencias migratorias de violencia sexual y de género: una síntesis interpretativa crítica, en inglés). *Global Health* 18, 68 (2022). <https://doi.org/10.1186/s12992-022-00860-2>.

Denuncia segura del delito

Los Países Bajos han creado una política conocida como «*Free in, free out*» (Entrada libre, salida libre), que permite a las personas migrantes en situación irregular acudir a una comisaría para denunciar un delito y salir libremente de ella sin la intervención de las fuerzas del orden. Esta medida comenzó como una iniciativa regional de la policía de Ámsterdam, y más tarde se extendió a nivel nacional en 2016, después de que el ministro de Justicia y Seguridad de los Países Bajos mostrara su apoyo al programa piloto como parte de la implementación de la Directiva de las víctimas en el país.⁸⁹

En un estudio realizado por el Centro de Migración, Política y Sociedad (COMPAS) de la Universidad de Oxford⁹⁰ se entrevistó a organizaciones de la sociedad civil (OSC) de los Países Bajos que prestaban apoyo y servicios a víctimas de delitos en situación irregular. Las OSC señalaron que los tipos de delitos más frecuentes que experimentaban estas personas eran la explotación laboral, el robo, la violencia sexual, el tráfico de drogas, la violencia doméstica, el chantaje y el acoso. A pesar de ello, se constató que la policía y las autoridades de inmigración intercambiaban habitualmente información sobre la situación legal de las personas. Además, la política de «*Free in, Free out*» no iba acompañada del acceso a servicios de apoyo y no cubría situaciones que quedaban fuera del ámbito del derecho penal.

En España, la Guardia Civil, uno de los dos cuerpos de policía nacionales, creó grupos especializados llamados Equipos de Atención al Inmigrante (EDATI). Estas unidades se encargan de prestar ayuda a las personas migrantes —incluidas las indocumentadas— informándoles de sus derechos, asesorándoles sobre cómo podrían regularizar su situación y ofreciéndoles asistencia para presentar una denuncia contra sus empleadores/as u otras personas por malos tratos, explotación u otros delitos. Los miembros del EDATI no tienen competencia para detener a las personas

ni para emitir órdenes de deportación, por lo que los/as migrantes en situación irregular están protegidos frente a respuestas adversas a sus solicitudes de asistencia.⁹¹

En Bélgica, la policía federal y la local están obligadas a prestar ayuda a todas las víctimas de delitos. Sin embargo, también tienen la obligación de denunciar todos los delitos e infracciones administrativas ante la fiscalía. Esto supone informar a la oficina de inmigración de la entrada y estancia irregulares de las personas migrantes indocumentadas, así como dar seguimiento de su decisión en caso de que emita una orden de expulsión. Las víctimas de violaciones, intentos de homicidio o de violencia cuyos visados dependan de otra persona están exentas de la aplicación de estas normas. En estos casos, la oficina de inmigración no podrá dictar una orden de expulsión. Sin embargo, las víctimas en situación irregular no siempre están amparadas por estas disposiciones y la práctica administrativa muestra que, a veces, la violencia doméstica no se considera motivo suficiente para no ser expulsadas.⁹²

Líneas telefónicas de ayuda

Las líneas telefónicas nacionales o locales de ayuda a las víctimas de la violencia de género suelen ser el primer contacto para las personas afectadas. Generalmente son fácilmente accesibles y pueden proporcionarles información, apoyo y asesoramiento en una primera fase. El anonimato y la confidencialidad de las llamadas puede animar a las mujeres que de otro modo se sentirían incómodas para buscar ayuda y apoyo o que no tengan acceso a los servicios.

Además, pueden proporcionar asesoramiento de emergencia en situaciones de crisis o urgencia, derivar a las víctimas o a las personas afectadas a los organismos pertinentes, a refugios locales o a otras formas de ayuda especializada. Algunas también pueden ofrecer orientación y apoyo prolongado durante periodos más largos.

89 R. Timmerman, A. Leerkes, & R. Staring, septiembre de 2019, "[Safe reporting of crime for migrants with irregular status in the Netherlands](#)" (Denuncia segura de delitos para migrantes en situación irregular en los Países Bajos, en inglés), 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](#)" (Entrada libre, salida libre: explorar la protección de los cortafuegos holandeses para las personas migrantes en situación irregular víctimas de delitos, en inglés), *European Journal of Migration and Law*, 22(3), 427-455.

90 Ibid.

91 PICUM, 2021. [Prever el daño, promover derechos: Conseguir seguridad, protección y justicia para personas con un permiso de residencia y trabajo restringido en la UE.](#)

92 Anja Van den Durpel, 2019. [Safe Reporting Of Crime For Victims And Witnesses With Irregular Migration Status In Belgium](#) (Denuncia segura de delitos para víctimas y testigos en situación migratoria irregular en Bélgica, en inglés).

El artículo 24 del Convenio de Estambul señala que «las Partes tomarán las medidas legislativas u otras necesarias para establecer a nivel nacional guardias telefónicas gratuitas, accesibles las 24 horas del día, siete días por semana, para proporcionar a las personas que llamen, confidencialmente y respetando su anonimato, consejos relativos a todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del presente Convenio» y recomienda que estén disponibles en las lenguas pertinentes.

El Convenio de Estambul exige la creación de líneas telefónicas de ayuda nacionales gratuitas para dar respuesta a cualquier forma de violencia incluida en su ámbito de aplicación: violencia doméstica, violación y agresión sexual, acoso, justificaciones inaceptables de delitos como los cometidos en nombre del llamado «honor», la mutilación genital femenina (MGF), el matrimonio forzado y el acoso sexual. Además, estas líneas telefónicas deberán ser ampliamente publicitadas (entre otros, mediante anuncios en todos los medios que hagan cobertura mediática de la violencia contra la mujer).

Es fundamental para las supervivientes de la violencia de género y la violencia doméstica que se encuentran en situación irregular que estas líneas telefónicas de ayuda estén disponibles en idiomas en los que puedan interactuar y que se garantice la no transferencia de información sobre su situación legal a efectos de inmigración. Además, muchas de ellas suelen desconocer la existencia de estas líneas de ayuda. El personal de este servicio debería colaborar con la sociedad civil y con las organizaciones comunitarias para dar a conocer las líneas telefónicas, haciendo hincapié en su carácter confidencial.

Refugios

Los refugios son un servicio esencial para ofrecer protección a las víctimas de la violencia de género cuando sus hogares ya no son seguros para ellas. Pueden proporcionar un refugio donde mujeres, niños y niñas vivan libres de daños y reciban respuesta a otras necesidades, entre otras, de apoyo emocional y asesoramiento. A pesar de su importancia, la demanda de refugios sigue superando su oferta: se calcula que en los Estados miembros de la UE falta el 43 % de las camas necesarias.⁹³

Asistencia jurídica

A pesar de que formalmente no se considera un servicio de apoyo a las víctimas, la asistencia jurídica es a menudo una condición previa para que puedan acceder a sus derechos de manera efectiva y sin demoras. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE ha señalado que, si bien la asistencia jurídica está disponible para la mayoría de las víctimas en la mayoría de los Estados miembros de la UE, la comprobación de los medios económicos o los requisitos de residencia legal crean a menudo barreras excesivas para las víctimas.⁹⁴

Por ejemplo, en el caso de las víctimas de violencia de género o doméstica, la asistencia jurídica puede contribuir a prevenir la victimización secundaria y a garantizar su seguridad mediante la obtención de órdenes de protección, el apoyo en la custodia de los hijos, la asistencia en asuntos legales relacionados con la separación, el divorcio y, posiblemente, con los permisos de residencia, así como mediante la ayuda a las víctimas para guiarles respecto a sus derechos sociales.

93 Mujeres contra la violencia en Europa (WAVE), 2021. [Country Report 2021](#) (Informe de país, 2021, en inglés).

94 Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, 2015. [Víctimas of Crimen in the EU: The Extent and Nature of Support for Victims](#) (Víctimas de delitos en la UE: el alcance y la naturaleza del apoyo a las víctimas, en inglés).

Es posible que las mujeres migrantes indocumentadas tengan aún más dificultad para acceder a estos servicios. Por ejemplo, en los Países Bajos, las mujeres que residen con sus parejas legales, porque de no ser así no cumplirían con los requisitos para obtener el permiso de residencia, tienen dificultades para ser admitidas en los refugios para mujeres. Según su legislación nacional, estos centros no tienen la obligación de aceptar a mujeres indocumentadas víctimas de la violencia doméstica, si bien por otro lado, los refugios específicos para mujeres indocumentadas pueden recibir ayudas económicas.⁹⁵ Algunos tienen un número limitado de camas disponibles para estas personas, mientras que otros solo permiten que se queden durante periodos más cortos que las que tienen un estatuto de residencia regular.⁹⁶

La ciudad neerlandesa de Utrecht y las suecas de Estocolmo y Gotemburgo han prestado apoyo a refugios específicamente destinados a alojar a víctimas migrantes indocumentadas que necesitan escapar de una situación de explotación y violencia y no disponen de un alojamiento alternativo.⁹⁷

Apoyo psicosocial y de salud mental

Toda víctima de violencia puede necesitar apoyo psicosocial y de salud mental. La violencia puede provocar lesiones físicas y problemas de salud mental duraderos.⁹⁸ El trastorno de estrés postraumático, la ansiedad, la depresión, el estrés crónico, la fatiga y la disociación involuntaria son respuestas comunes al sufrimiento de experiencias violentas.⁹⁹ Estos problemas pueden dificultar enormemente la realización de funciones básicas del día a día, como despertarse, relacionarse socialmente, mantener el trabajo y cuidar de las demás personas. También pueden dificultar la participación de las víctimas en procedimientos judiciales complicados y la cooperación eficaz en las investigaciones penales.

En ese sentido, la atención informada del trauma, el apoyo psicosocial y de la salud mental son servicios de apoyo fundamentales para las víctimas de violencia. Por lo tanto, los servicios especializados para las mujeres que han sufrido violencia sexual y que puedan estar experimentando un trauma son esenciales. El artículo 25 del Convenio de Estambul menciona específicamente que «las Partes tomarán las medidas legislativas u otras necesarias para permitir la creación de centros de ayuda de emergencia para las víctimas de violaciones o de violencias sexuales, apropiados, fácilmente accesibles y en número suficiente, para realizarles un reconocimiento médico y forense, un apoyo vinculado al traumatismo, y consejos».¹⁰⁰

Es probable que los problemas de salud mental se vean agravados por las condiciones específicas en las que se encuentran las víctimas de violencia indocumentadas. Estas personas tienen más probabilidades de vivir en la pobreza y con miedo constante a la deportación. Además, en muchos casos han experimentado racismo y violencia a manos de las autoridades migratorias y de la policía y tienen dificultades para acceder a los servicios de salud. Todos estos factores generan tensión y estrés crónico, dando lugar a necesidades de salud mental complejas y multifacéticas. Por ello, es importante que los servicios de asistencia a las víctimas proporcionen un apoyo psicosocial integral que aborde los determinantes sociales subyacentes que causan estos problemas complejos.

Permisos de residencia

Si bien existe un marco legal claro que establece el acceso incondicional a los servicios para las víctimas de delitos en situación irregular, en la práctica sigue habiendo obstáculos para que puedan acceder a ellos. Muchas temen cooperar con la policía debido a su situación legal y, por tanto, es menos probable que reciban justicia y accedan a dichos servicios.

95 Mujeres contra la violencia en Europa (Wave), 2018. [Shelters for undocumented migrant women in the Netherlands](#) (Refugios para las mujeres migrantes en situación irregular en los Países Bajos, en inglés).

96 *Ibid.*

97 COMPAS, 2019. [Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the United States](#) (Denuncia segura de delitos para víctimas y testigos en situación migratoria irregular en Estados Unidos y Europa, en inglés).

98 Friborg O, Emaus N, Rosenvinge JH, Bilden U, Olsen JA, Pettersen G. Violence Affects Physical and Mental Health Differently: The General Population Based Tromsø Study. *PLoS One*. 2015 Aug 28;10(8):e0136588. doi: 10.1371/journal.pone.0136588. Erratum in: *PLoS One*. 2019 Jan 10;14(1):e0210822. PMID: 26317970; PMCID: PMC4552864.

99 Sonnenberg SM. Victims of violence and post-traumatic stress disorder. *Psychiatr Clin North Am*. 1988 Dec;11(4):581-90. PMID: 3062592.

100 El [Convenio del Consejo de Europa](#) sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

Una solución a este problema ha sido expedir permisos de residencia o visados temporales a las víctimas. Esta medida ya se implementa en diferentes Estados miembros de la UE que cuentan con permisos para las personas que hayan sido víctimas de la trata, la violencia racista, la violencia doméstica y la explotación laboral.¹⁰¹ Un permiso de residencia estable contribuye a garantizar el acceso a la asistencia y a los servicios de apoyo para las personas con una situación legal incierta y fomentan su

seguridad y protección contra futuras victimizaciones. De acuerdo con un enfoque centrado en la víctima, así como con el espíritu del Convenio contra la trata de personas del Consejo de Europa y el Convenio de Estambul, las víctimas indocumentadas deberían poder solicitar permisos de residencia en función de su situación personal sin verse sometidas a presiones para cooperar con la investigación y el enjuiciamiento de la persona acusada.

Financiación pública

Según el Convenio de Estambul del Consejo de Europa, los Estados miembros deben asignar los recursos pertinentes para la correcta aplicación de las políticas del tratado —ente otros, a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales— con el fin de prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (artículo 8).

En su Recomendación conjunta sobre las prácticas nocivas, el CEDAW y el CDN de la ONU recomiendan a los Estados incluir en su legislación «orientaciones detalladas sobre servicios de prevención, protección, apoyo y seguimiento, y asistencia a las víctimas [...] y que dicha legislación se complemente con disposiciones legislativas civiles o administrativas adecuada».¹⁰²

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

102 [Recomendación general conjunta](#) n° 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Observación general n° 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas pár. 55(d).

OBSERVACIONES FINALES

La legislación europea e internacional establece claramente el derecho incondicional de las víctimas de delitos a acceder a los servicios de apoyo. Sin embargo, para muchas víctimas indocumentadas, la justicia y el apoyo siguen siendo ilusorios. La falta de salvaguardias claras para estas personas implica que corran el riesgo de ser detenidas y deportadas, cuando en realidad tienen derecho a acceder a la justicia y al apoyo.

En algunos casos, incluso cuando las víctimas indocumentadas tienen acceso a los servicios de apoyo, existen barreras prácticas y legales que les impiden disfrutar de los mismos derechos que las demás. Por ejemplo, en algunos Estados miembros, los refugios no pueden ofrecer camas a las víctimas en situación irregular o se les aplican estrictas restricciones de duración de la estancia.

Asimismo, es fundamental que los servicios de apoyo traten a las víctimas indocumentadas con dignidad y respeto y les ofrezcan un servicio adaptado a sus necesidades específicas. Las complejas realidades socioeconómicas y legales de estas personas hacen que a menudo necesiten una gama integral de intervenciones para ayudarles a reconstruir sus vidas.

La curación no tiene lugar en un vacío social, sino en una realidad diaria, vivida, donde las formas de marginación y exclusión que se entrecruzan pueden causar dolor y estrés crónico. Se deberían ofrecer servicios de apoyo psicosocial y de salud mental a las víctimas de violencia en situación irregular para que puedan hacer frente a esta exclusión social de forma holística y recuperar su agencia y su rol en la sociedad.

La obtención de un permiso de residencia les permitiría relacionarse correctamente con las autoridades públicas, ya que las víctimas de delitos en situación irregular dejarían de temer contactarlas. Por su parte, las víctimas de violencia de género indocumentadas cuya situación legal esté vinculada a sus cónyuges maltratadores necesitan urgentemente permisos de residencia que, a su vez, contemplen la forma de obtener un permiso de residencia más estable a largo plazo.

Es fundamental que la sociedad vea a las personas como seres humanos y no las reduzca a su estatuto de residencia. La UE y sus Estados miembros cuentan con las herramientas y marcos necesarios para ofrecer apoyo a las víctimas de delitos. El reto en el futuro será aplicar las salvaguardias pertinentes para garantizar que las personas en situación migratoria irregular puedan disfrutar y ejercer de forma correcta sus derechos como víctimas de delitos y como seres humanos.

RECOMENDACIONES

1 Acceso a los servicios

- Los Estados miembros deben eliminar todas las barreras legales y prácticas para que las personas supervivientes de delitos puedan acceder a los servicios de apoyo disponibles y a la protección que necesiten, independientemente de su situación migratoria o de su voluntad de participar en el proceso penal.

2 Servicios adaptados

- Los Estados miembros y las autoridades competentes deben garantizar que los servicios de apoyo sean inclusivos, integrales y estén adaptados a las necesidades específicas de las víctimas indocumentadas de delitos.
- La información sobre los procedimientos legales y los derechos de las víctimas debe estar disponible en varios idiomas.

3 Cortafuegos

- Los Estados miembros de la UE deben establecer salvaguardias claras («cortafuegos») que permitan a las personas migrantes en situación irregular denunciar con seguridad los delitos a las autoridades competentes e interactuar con otros agentes del sistema de justicia penal (como víctimas o testigos), entre otros, garantizando que no se transfieran datos sobre la situación legal entre las autoridades con el fin de hacer cumplir las leyes migratorias y comunicando claramente esto a las personas de las comunidades afectadas.

4 Permisos de residencia

- Las autoridades competentes de los Estados miembros de la UE deberán garantizar que los permisos especiales para las víctimas de delitos se basen ante todo en una lógica de protección y que se eliminen los obstáculos para que las supervivientes de delitos en situación irregular puedan acceder a los permisos de residencia existentes en la legislación nacional.
- Para las víctimas de la violencia de pareja, se deben facilitar permisos de residencia que no dependan de la continuación de la relación abusiva.
- Los Estados miembros deberán reformar la legislación sobre los permisos de residencia especiales para subsanar las lagunas existentes en materia de protección y evitar un enfoque fragmentario basado en formas de victimización estrechamente definidas.



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