



Garantizar la justicia para las mujeres migrantes indocumentadas que sufren violencia en la UE: medidas para poner fin a la exclusión y garantizar la protección

Agradecimientos

Este informe ha sido elaborado por Louise Bonneau, técnico de incidencia y editado por Michele LeVoy, directora de PICUM —La Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Migrantes Indocumentados.

La información y las aportaciones proporcionadas por los miembros de PICUM y otras organizaciones que trabajan en favor de los derechos de las personas migrantes indocumentadas y contra la violencia de género han sido de gran valor para la elaboración de este informe.

Nos gustaría dar las gracias a los siguientes miembros de PICUM: La Strada International, Alianza Europea por los Derechos de las Trabajadoras Sexuales (ESWA, por sus siglas en inglés), Siempre (Bélgica), Iglesia Evangélica Luterana Central de Finlandia (Finlandia), Red Aminvi – Red de Apoyo a la Mujer Inmigrante Víctima de la Violencia de Género (España), Centro de Referencia Sanitaria de la Cruz Roja Sueca (Suecia), Mujeres Supervivientes (España), Red Latinas – Red de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe (España), Asociación Por Ti Mujer (España) y Fair Work Netherlands (Países Bajos).

Asimismo, agradecemos a las siguientes personas por su experiencia: Eliana Jimeno, de Women Against Violence Europe (WAVE), y Juliana Wahlgren, de Revibra Europe.

También nos gustaría dar las gracias a Samia Bakkal (pasante del departamento de incidencia de PICUM) por sus contribuciones.

© PICUM, 2025
Diseño: www.chocolatejesus.be
Foto de portada: Eric Soubeyrand, Unsplash

Esta publicación ha sido posible gracias al amable 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.

Índice

Resumen ejecutivo	4
Presentación	6
Objetivo y alcance	8
Contexto: estatus de residencia, género y exposición a la violencia	10
Estatus de residencia incierto.	11
Vías de acceso a Europa	12
Violencia doméstica y violencia conyugal.	12
Trabajo	13
Responsabilidades de cuidado y precariedad económica	16
Regularización de la estancia	16
Detención migratoria y deportación.	18
Marco legal de la UE relativo a los derechos de las mujeres supervivientes indocumentadas	19
Derechos fundamentales.	19
Derechos de las víctimas	20
Derechos de la familia y de la ciudadanía.	24
Unidad familiar transfronteriza	24
Deportación y detención	28
Trabajo	30
Privacidad y protección de datos	30
No discriminación	31
Medidas para garantizar la justicia y la protección de las mujeres indocumentadas que sufren violencia en la UE	32
Principios transversales que guían las medidas	33
Medida 1: Denuncia segura	35
Medida 2: Acceso a la información.	40
Medida 3: Permisos de residencia.	42
Medida 4: Asistencia jurídica	45
Medida 5: Acceso incondicional a los servicios, el apoyo y el alojamiento.	46
Medida 6: Indemnización y reparación	50
Conclusión	52

Resumen ejecutivo

Hace más de una década, PICUM sacó a la luz las experiencias de las mujeres indocumentadas que sufren violencia y presentó un resumen práctico de estrategias para combatir la discriminación de género a la que se enfrentan.

Un sistema que perpetúa la violencia

Si bien la proporción de mujeres que migran a nivel mundial no ha cambiado significativamente en las últimas décadas, ahora son más las que lo hacen de forma independiente como trabajadoras, estudiantes o cabezas de familia. Su estatus de residencia determina su autonomía, su acceso a los derechos y su exposición a los abusos. Incluso cuando su situación de residencia es legal, sus derechos suelen depender de su cónyuge o empleador/a, lo que genera desequilibrios de poder y situaciones de vulnerabilidad frente a la explotación.

Los derechos deben garantizarse, independientemente del estatus de residencia

Las políticas migratorias hostiles crean deliberadamente un entorno que genera miedo y disuade a las mujeres de buscar ayuda, atrapándolas en ciclos de abuso. Sin embargo, las mujeres indocumentadas y en situación precaria no son invisibles ni carecen

Sobre esta base, y en respuesta a los recientes avances legislativos, el presente informe examina los derechos de las mujeres migrantes indocumentadas y en situación precaria afectadas por la violencia en la UE, y ofrece una orientación clara a responsables políticos, profesionales y organizaciones de la sociedad civil.

Más allá de las consecuencias a nivel individual, la migración tiene efectos indirectos en las familias y las personas a cargo, sobre todo porque las mujeres suelen ser las principales responsables de los cuidados. Las perturbaciones en las estructuras familiares, el bienestar de los niños y niñas y la estabilidad económica ponen de relieve consecuencias sociales más amplias de las políticas restrictivas.

de derechos. Los marcos internacionales y europeos protegen de manera inequívoca sus derechos a la seguridad, la dignidad y la justicia, independientemente de su estatus de residencia.

Un llamamiento a la acción

Para garantizar la justicia y protección de las mujeres indocumentadas que sufren violencia, este informe propone seis medidas clave:

1. Las autoridades deben garantizar que las mujeres víctimas de violencia puedan denunciar los delitos a la policía de forma segura, independientemente de su estatus de residencia y del lugar en el que residan.
2. Las autoridades deben asegurarse de que las víctimas conozcan sus derechos y reciban información de manera que puedan entenderla y que les ayude a participar en los procedimientos penales.
3. Las autoridades deben garantizar que las mujeres indocumentadas que sufren violencia, así como aquellas que tengan un permiso de residencia dependiente puedan acceder a permisos de residencia autónomos y seguros y estén protegidas contra la deportación con el fin de garantizar su seguridad y permitirles el acceso a la justicia y el apoyo.

4. Las autoridades deben garantizar el acceso gratuito a la asistencia legal a las víctimas de delitos, incluso cuando se encuentren en situaciones de privación de libertad (por ejemplo, en los centros de detención).
5. Las autoridades deben garantizar que las víctimas de violencia indocumentadas puedan acceder a servicios de apoyo integrales, gratuitos y confidenciales, como el alojamiento seguro, independientemente de su estatus de residencia y de si han presentado una denuncia formal.
6. Las autoridades deben garantizar que las víctimas de violencia indocumentadas tengan acceso efectivo a la indemnización por parte de los autores y, cuando corresponda, a los regímenes de indemnización estatal y a las vías de recurso civil, independientemente de su estatus de residencia.

Con la aplicación de estas medidas, las autoridades de la UE, nacionales y locales pueden crear un entorno en el que todas las mujeres, independientemente de su situación legal, puedan ejercer sus derechos sin miedo. Garantizar que ninguna mujer se quede atrás no es una opción: es un compromiso urgente y necesario con la igualdad, la dignidad y la justicia.

Presentación

La encuesta de la UE sobre violencia de género de 2024 realizada por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA)¹ revela tendencias persistentes y alarmantes: las mujeres siguen sufriendo altos niveles de violencia en toda Europa, incluida la violencia sexual y la violación, violencia doméstica y acoso y violencia en el lugar de trabajo.² Asimismo, la encuesta pone de relieve la falta generalizada de denuncias a los servicios sanitarios, los servicios sociales y las fuerzas del orden, lo que pone de manifiesto graves deficiencias de los sistemas de prevención y protección.³

Si bien la encuesta de la FRA de 2024 reconoce la naturaleza interseccional de la violencia más allá del género, y tiene en cuenta otros factores como la edad, la discapacidad, la orientación sexual y el origen étnico, no recoge las experiencias de las mujeres migrantes racializadas y de las mujeres indocumentadas.⁴

Esta exclusión no es solo una laguna en los datos: refleja y refuerza las barreras estructurales que excluyen a las mujeres migrantes de los mecanismos de protección, incluidas aquellas con un estatus de residencia irregular.

1 Agencia de los Derechos Fundamentales, 2024, [Encuesta de la UE sobre violencia de género: principales resultados](#).
2 Ibid. En particular, el informe de la FRA revela que: una de cada tres mujeres en la UE ha sufrido violencia física, violencia sexual o amenazas en la edad adulta; una de cada seis ha sido víctima de violencia sexual, incluida la violación; una de cada cinco ha sufrido violencia física o sexual por parte de su pareja, un familiar u otro miembro del hogar; una de cada tres ha sufrido acoso sexual en el trabajo, con tasas más elevadas entre las mujeres más jóvenes: dos de cada cinco denuncian este tipo de incidentes.
3 Ibid. Además, destaca que, si bien la mayoría de las víctimas confían en alguien cercano, solo una de cada cinco busca ayuda en los servicios sanitarios o sociales, y solo una de cada ocho denuncia los incidentes a la policía.
4 Cuando se lleva a cabo una búsqueda de términos como «origen racial», «migración» y «migrante» estos no aparecen en el informe.

En los últimos años, la UE ha adoptado medidas notables para reforzar los marcos jurídicos y armonizar la protección y el apoyo en todos los Estados miembros de la UE. Entre ellas figuran:

- la adhesión de la UE al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (el «Convenio de Estambul») en octubre de 2023.⁵
- la adopción de una nueva Directiva de la UE sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Directiva sobre la violencia contra las mujeres) en mayo de 2024.⁶

Sin embargo, estos avances siguen siendo insuficientes. Es fundamental señalar que la Directiva sobre la violencia contra las mujeres no introdujo mecanismos seguros de denuncia y quejas que permitieran a las mujeres indocumentadas solicitar protección sin temor a ser detenidas o deportadas.⁷

Sin embargo, hay evidencias claras de que la precariedad de la situación migratoria aumenta considerablemente la vulnerabilidad al abuso, la explotación y la violencia y limita el acceso al apoyo y la protección. Además, la continua invisibilidad de estas personas tanto en los datos como en la legislación plantea cuestiones urgentes sobre la capacidad de las autoridades de la UE y nacionales para llegar a todas las mujeres, especialmente a aquellas que corren un mayor riesgo.

Este desafío se ve agravado por las reformas en curso de la política migratoria, como la revisión del Paquete de Facilitadores de la UE y la propuesta de Reglamento de Retorno de la UE,⁸ muchas de las cuales han intensificado los riesgos a los que se enfrentan.

5 Consejo de la UE, 2023, [Lucha contra la violencia contra las mujeres: el Consejo adopta una Decisión sobre la adhesión de la UE al Convenio de Estambul](#).
6 [Directiva \(UE\) 2024/1385](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.
7 PICUM, 2024, [La nueva Directiva de la UE sobre la violencia contra las mujeres excluye a las mujeres migrantes](#) (en inglés), Comunicado de prensa.
8 PICUM, 2024, [Cómo la nueva Directiva de Facilitación fomenta la criminalización de las personas migrantes y defensoras de los derechos humanos](#); PICUM, 2025, [El nuevo Reglamento de Retorno introduce un régimen de detención y deportación con tintes distópicos](#) (en inglés), comunicado de prensa; PICUM, 2025, [La UE debe detener la digitalización del régimen de deportación y retirar el nuevo Reglamento de Retorno](#) (en inglés).

Objetivo y alcance

Hace más de una década, PICUM sacó a la luz las experiencias de las mujeres indocumentadas que sufren violencia y presentó un resumen práctico de estrategias para combatir la discriminación de género a la que se enfrentan.⁹

Sobre la base de este trabajo, y teniendo en cuenta los recientes avances legislativos que afectan a las mujeres en situación precaria o indocumentada, este informe:

- Examina la legislación de la UE pertinente para las mujeres migrantes indocumentadas y aquellas con un estatus migratorio precario que son víctimas de violencia.
- Ofrece orientación práctica a responsables políticos, profesionales y organizaciones de la sociedad civil para ayudar a abordar las necesidades de las mujeres migrantes indocumentadas que han sobrevivido a algún delito.

Con ello, se pretende apoyar la elaboración de futuras iniciativas políticas —como la renovación de la Estrategia de la UE para la igualdad de género y la Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas— y contribuir a la implementación efectiva de las obligaciones jurídicas internacionales y europeas.

A lo largo del documento se adopta un enfoque interseccional, reconociendo que la violencia está determinada por múltiples factores que se superponen entre sí. Por lo tanto, se tienen en cuenta los desafíos específicos a los que se enfrentan las mujeres racializadas, las personas con discapacidad, las personas LGBTQ+, las trabajadoras sexuales, las mujeres en empleos informales y otras personas cuyas experiencias de violencia y acceso a la protección pueden verse determinadas por la discriminación estructural.

Si bien la trata de personas representa un riesgo importante para las mujeres migrantes indocumentadas, este informe no aborda en profundidad la situación de las mujeres afectadas por este delito, ni los marcos legislativos que pueden invocarse para proteger sus derechos. Su objetivo es, más bien, ofrecer una visión general de los derechos de las personas supervivientes de delitos que no alcanzan el umbral de la trata de seres humanos.

Las palabras importan: «indocumentada» e «ilegal»

El término «ilegal», cuando se refiere a una persona migrante o a una forma de entrar o permanecer en un país es inexacto y estigmatizante, pero sigue siendo muy utilizado en el discurso público y en los medios de comunicación. Enmarca la existencia de una persona como ilegal, deshumanizando a los individuos y reforzando discursos que justifican la exclusión y la criminalización.

PICUM utiliza los términos «persona migrante indocumentada» o «persona en situación irregular», que describen con mayor precisión la situación de una persona sin criminalizar su presencia.

Las personas indocumentadas carecen de una autorización formal para residir en un país y, por lo tanto, se considera que tienen un estatus migratorio irregular. Muchas pueden haber tenido permisos de residencia vinculados al empleo, estudios, familia o protección internacional, pero esos permisos eran temporales o muy precarios y su vigencia expiró. Algunas, debido a la falta de canales migratorios regulares, llegan al país sin un permiso de residencia, buscando, por ejemplo, asilo. Esto también incluye a las personas sujetas a una orden de deportación.

El uso de un lenguaje preciso y no estigmatizante es esencial para reconocer las causas estructurales de la irregularidad y defender los derechos y la dignidad de todas las personas, independientemente de su estatus de residencia

9 PICUM 2012, [Estrategias para combatir la doble violencia contra las mujeres migrantes irregulares](#).

Contexto: estatus de residencia, género y exposición a la violencia



Conclusión principal:
las mujeres migrantes, ya sea con un permiso de residencia dependiente o indocumentadas, corren un alto riesgo de ser víctimas de violencia, abusos y explotación.

La proporción de mujeres que migran a nivel mundial no ha cambiado significativamente en las últimas décadas. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA, por sus siglas en inglés), en los Estados miembros de la UE, la población migrante ha sido bastante equitativa entre ambos sexos desde la década de 1990.¹⁰

Sin embargo, cada vez son más las mujeres migrantes que lo hacen de forma independiente por motivos de trabajo, educación y como cabezas de familia. A mediados de 2024:

- Las mujeres representaron el 48 % de la población migrante a nivel mundial. Esta proporción se ha mantenido relativamente constante en los últimos años. Asia tiene la proporción más baja (42 %) y Europa la más alta (52 %).¹¹

- Las trabajadoras migrantes representaron el 38,7 % (64,9 millones) de los trabajadores y trabajadoras migrantes en todo el mundo, lo que supone un aumento con respecto a los 53,2 millones de 2013.¹²

Más allá del impacto directo en las mujeres a nivel individual, la migración tiene consecuencias indirectas en las familias y las personas a cargo, sobre todo porque las mujeres suelen ser las principales responsables de los cuidados. Cuando estas emigran, las estructuras familiares, el cuidado y la educación de los hijos e hijas y la estabilidad económica de las personas dependientes pueden verse afectados de manera significativa, lo que pone de relieve las implicaciones sociales más amplias de la migración femenina.

A continuación, se presenta una breve descripción general de la relación entre el estatus de residencia, el género y el riesgo de sufrir violencia en la UE.

10 Naciones Unidas, 2024. [International Migrant Stock 2024: Key facts and figures](#). (Población Migrante Internacional 2024: Datos y Cifras Clave, en inglés). UN DESA/POP/2024/DC/NO. 13.
11 Portal de datos sobre migración de la OIM, Women and Girls on the Move (Mujeres y niñas en movimiento, en inglés) [consultado el 21 de mayo de 2025].
12 Ibid.

Estimaciones del número de personas migrantes indocumentadas en la UE¹³

El número de personas indocumentadas que viven en Europa es incierto y las estimaciones varían. Investigaciones recientes sugieren que entre 2,6 y 3,2 millones de migrantes indocumentados/as residían en 12 países europeos (incluido el Reino Unido) entre 2016 y 2023. Dichas estimaciones sitúan la cifra en menos del 1 % de la población total y entre el 8 % y el 10 % de estas personas nacieron fuera del espacio Schengen (para los países de la UE) o de la zona de libre circulación (para Irlanda y el Reino Unido). Sin embargo, los datos no están desglosados por género, lo que significa que no se dispone de datos exhaustivos específicos sobre las mujeres migrantes indocumentadas.

Estatus de residencia incierto

El tipo de permiso de residencia concedido a las mujeres migrantes influye de manera significativa en su autonomía, su acceso a los derechos y su exposición frente al abuso o la explotación. En muchos casos, los derechos de residencia de las mujeres no son autónomos, sino que dependen de su relación con otra persona, normalmente:

- Su cónyuge: cuando las mujeres emigran como dependientes de sus cónyuges, su permiso de residencia suele estar vinculado a esa relación.
- Su empleador/a: cuando el permiso está vinculado a un trabajo —especialmente en los sectores doméstico, de cuidados o informal— la situación de residencia suele ser incierta. En algunos países, puede estar vinculada a un empleador o empleadora específico, lo que aumenta el riesgo de explotación y dificulta el cambio de trabajo o la denuncia de abusos.¹⁴

Estos permisos, vinculados a otra persona o al empleador/a, generan un desequilibrio de poder que limita la capacidad de las mujeres para tomar decisiones independientes o abandonar situaciones y relaciones abusivas sin correr el riesgo de perder su estatus de residencia regular.

El Instituto de la Unión Europea para la Igualdad de Género (EIGE, por sus siglas en inglés) ha reconocido que las mujeres migrantes en situaciones precarias corren un mayor riesgo de sufrir violencia doméstica y que muchas no están protegidas adecuadamente, especialmente si sus derechos de residencia dependen de un miembro de su familia.¹⁵

13 Kierans, D. y Vargas-Silva, C., 2024, [The Irregular Migrant Population of Europe](#) (La población migrante en situación irregular en Europa, en inglés). MirreM Documento de trabajo n° 11/2024. Cabe destacar que el estudio no encontró un aumento significativo en el número o la proporción de migrantes irregulares en Europa desde 2008, contrariamente al discurso generalizado de que la migración irregular está en continuo aumento. Un estudio financiado por la Comisión Europea anterior, de 2008, estimó que había entre 1,9 y 3,8 millones de personas migrantes indocumentadas en la UE, representando entre el 0,39 % y el 0,77 % de la población total.
14 PICUM, 2021, [Diseño de políticas de migración laboral para promover el trabajo decente](#).
15 Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), 2025, [Beijing Platform for Action +30: Impact driver: marking milestones and opportunities for gender equality in the EU](#), pág. 119 (Plataforma de Acción de Beijing +30: Motor de impacto: marcando hitos y oportunidades para la igualdad de género en la UE, en inglés).

Vías de acceso a Europa

En términos generales, las mujeres llegan a Europa principalmente de dos formas. Pueden emigrar con sus familias o de forma independiente.

En 2023, 4,3 millones de personas migrantes llegaron a la UE procedentes de países no pertenecientes a la UE, lo que supone casi el doble de los 2,4 millones de

2021. Ese mismo año, los países de la UE expidieron un total de más de 3,7 millones de permisos iniciales de residencia a ciudadanos y ciudadanas extracomunitarios. Los motivos para concederlos fueron: trabajo (34 %), lazos familiares (26 %) y formación (14 %).¹⁶ El 26 % restante se concedió por otros motivos, como la protección internacional.

Violencia doméstica y violencia conyugal

En los casos de violencia conyugal, los agresores suelen desinformar intencionadamente a las mujeres indocumentadas o a aquellas que dependen de ellos para su estatus, amenazándolas con la deportación, la pérdida de custodia de sus hijos o alegando que no tendrán derecho a ayudas estatales para la vivienda o la subsistencia.¹⁷

Esto genera un clima de miedo que refuerza el ciclo de poder y control, haciendo que muchas mujeres teman cualquier intervención del Estado y duden a la hora de buscar ayuda y denunciar la violencia.

Las repercusiones de esta violencia no se limitan a las supervivientes directas, sino que también tienen graves consecuencias a corto y largo plazo para otros miembros de la familia, en particular los hijos e hijas u otras personas dependientes que están presentes y expuestas al abuso. Las supervivientes

indirectas pueden sufrir daños emocionales, psicológicos y sociales que pueden persistir durante toda su vida. Es fundamental reconocer a todas las personas afectadas y contabilizarlas con precisión para comprender la verdadera magnitud de la violencia y proporcionar un apoyo adecuado.

Además, cuando intervienen organismos estatales y otros proveedores de servicios, es esencial que estén debidamente formados en enfoques sensibles al trauma. Esto les permite generar confianza con las supervivientes, tratar a las mujeres con dignidad, empoderarlas para que reclamen sus derechos y corregir eficazmente cualquier información errónea que pueda haber proporcionado la pareja maltratadora.¹⁸ Asimismo, los propios proveedores de servicios deben estar bien informados y sensibilizados para poder ofrecer el mejor apoyo posible.

16 Comisión Europea, 2024, [Migration and asylum in Europe](#) (Migración y asilo en Europa, en inglés), publicación interactiva.

17 PICUM 2012, [Estrategias para combatir la doble violencia contra las mujeres migrantes irregulares](#); Asociación Por Ti Mujer, 2021, [Violencia de género en mujeres inmigrantes residentes en España: Un acercamiento a la realidad y las barreras de acceso a sus derechos](#).

18 Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), 2025, [Beijing Platform for Action +30: Impact driver: marking milestones and opportunities for gender equality in the EU](#) (Plataforma de Acción de Beijing +30: Motor de impacto: marcando hitos y oportunidades para la igualdad de género en la UE, en inglés).

Trabajo¹⁹

Cuando las mujeres emigran en busca de oportunidades económicas, a menudo terminan trabajando en empleos feminizados (por ejemplo, en el sector de los cuidados, la limpieza o la hostelería), lo que refuerza el estereotipo de los roles de género y las desigualdades.²⁰ Estos sectores suelen estar mal regulados y se caracterizan por unos contratos precarios, el aislamiento social y una alta exposición a riesgos como la violencia (sexual), el acoso y otras formas de explotación y abuso, además de los riesgos de quedarse sin hogar (especialmente si viven con su empleador/a o en viviendas proporcionadas por este/a), de ser discriminadas y criminalizadas.

Además, las personas migrantes indocumentadas constituyen una proporción significativa de la mano de obra en varios sectores de las economías de toda Europa:²¹

- Construcción (incluida la reforma)
- Lavado de coches
- Cuidados (incluido el trabajo de au pair)
- Limpieza y mantenimiento
- Trabajo de repartidor/a
- Trabajos domésticos
- Pesca, agricultura, procesamiento de carne
- Hostelería (hoteles, restaurantes, cafeterías, catering)

- Logística y seguridad
- Salones de masajes
- Salones de manicura
- Trabajo sexual.

Es importante destacar que la mano de obra en estos sectores suele estar muy marcada por el género, por ejemplo, en la construcción predominan los hombres y en los cuidados y el trabajo doméstico las mujeres. Esto no solo refuerza los estereotipos y las desigualdades de género, sino que también conlleva riesgos específicos.²²

Las mujeres que prestan servicios de cuidados en el hogar y trabajan como empleadas domésticas pueden correr un mayor riesgo de sufrir acoso y abusos sexuales debido a su aislamiento y a un entorno de trabajo aislado.²³ Las que trabajan internas como cuidadoras o empleadas domésticas también corren el riesgo de quedarse sin hogar si pierden su trabajo. Quienes se dedican al trabajo sexual se enfrentan a niveles adicionales de criminalización, discriminación y violencia.²⁴

Como mujeres racializadas, a menudo con un estatus migratorio o de residencia precario, las trabajadoras migrantes se enfrentan a una discriminación interseccional y al riesgo de sufrir explotación, abuso y otras violaciones de sus derechos.

19 Véase también: PICUM, 2020, [Respeto de los derechos laborales para todos y todas: cómo garantizar que los/as trabajadores/as migrantes en situación irregular puedan acceder a la justicia](#) [NT: Resumen ejecutivo en español. Informe completo en inglés disponible en: [A-Worker-is-a-Worker-full-doc.pdf](#)].

20 Blower-Nassiri, J. 2023, [A gendered analysis of migration trends in Europe's social care sector](#), Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, pág. 7 (Un análisis de género de las tendencias migratorias en el sector de la asistencia social en Europa, en inglés).

21 Véase también: PICUM, 2020, [Respeto de los derechos laborales para todos y todas: cómo garantizar que los/as trabajadores/as migrantes en situación irregular puedan acceder a la justicia](#) [NT: Resumen ejecutivo en español. Informe completo en inglés disponible en: [A-Worker-is-a-Worker-full-doc.pdf](#)], pág. 10.

22 Véase también: PICUM, 2020, PICUM, 2020, [Respeto de los derechos laborales para todos y todas: cómo garantizar que los/as trabajadores/as migrantes en situación irregular puedan acceder a la justicia](#) [NT: Resumen ejecutivo en español. Informe completo en inglés disponible en: [A-Worker-is-a-Worker-full-doc.pdf](#)].

23 Véase por ejemplo: Alexandra Ricard-Guay, 2016, [Addressing demand in the context of trafficking in the domestic work sector: perspectives from seven European countries](#) (Abordar la demanda en el contexto de la trata en el sector del trabajo doméstico: perspectivas de siete países europeos, en inglés); Documento de trabajo DemandAT; FRA, 2011, [Irregular migrants employed in domestic work](#) (Migrantes irregulares empleados en el trabajo doméstico, en inglés); PICUM, 2018, [Shared concerns and joint recommendations on migrant domestic and care work](#) (Preocupaciones comunes y recomendaciones conjuntas sobre el trabajo doméstico y de cuidados realizado por personas migrantes, en inglés).

24 PICUM, 2019, [Safeguarding the human rights and dignity of undocumented migrant sex workers](#) (Proteger los derechos humanos y la dignidad de las trabajadoras sexuales migrantes en situación irregular, en inglés).

Vigilancia policial y acceso de las trabajadoras sexuales a la justicia

Las trabajadoras sexuales soportan una gran carga de violencia en Europa, incluida la violencia física, sexual y psicológica.²⁵ Sin embargo, su acceso a las medidas de protección y a la justicia suele estar muy limitado. La criminalización del trabajo sexual²⁶ y las leyes restrictivas en ese ámbito constituyen obstáculos clave que les impiden denunciar los abusos o acudir en busca de justicia.²⁷ Los delitos cometidos contra ellas, ya sea en el contexto laboral o fuera de él, son frecuentemente ignorados o desestimados por las autoridades.

En Europa, muchas migrantes indocumentadas se dedican al trabajo sexual.²⁸ Se enfrentan a múltiples niveles de discriminación y marginación, basadas en su situación migratoria, la criminalización y estigmatización de su trabajo y otras desigualdades estructurales como el género, la etnia, la orientación sexual, la identidad de género o la discapacidad.²⁹

«Otro grupo de mujeres migrantes con dificultades particulares para acceder a la justicia son las trabajadoras sexuales, que se ven afectadas no solo por el estigma sino también por la criminalización de su trabajo. Además, a menudo las leyes y políticas contra la trata son utilizadas para detectar personas migrantes indocumentadas, detenerlas y deportarlas, sin opción de asistencia ni compensación».

Exrelator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes, Felipe González Morales, 2018³⁰

25 Comité Internacional por los Derechos de las Trabajadoras Sexuales en Europa (ICRSE, por sus siglas en inglés), 2020, [Undeserving victims? A community report on migrant sex worker victims of crime in Europe](#) , (¿Víctimas que no merecen ayuda? Informe comunitario sobre las trabajadoras sexuales migrantes víctimas de delitos en Europa, en inglés).

26 La criminalización del trabajo sexual se refiere a las políticas sobre el trabajo sexual que penalizan cualquier aspecto del mismo (incluidos los clientes, terceras partes como propietarios, conductores, o dos trabajadoras sexuales que trabajan juntas para administrar un burdel), así como las leyes en esta materia.

27 Alianza Europea por los Derechos de las Personas que Ejercen el Trabajo Sexual, 2024, [Exposed from all sides: the role of policing in sex workers' access to justice](#) (Expuestas desde todos los ángulos: el rol de la policía en el acceso de las trabajadoras sexuales a la justicia, en inglés).

28 El informe de 2016 del ICRSE [Surveilled, Exploited, Deported. Rights Violations against Migrant Sex Workers in Europe and Central Asia](#) (Vigiladas. Explotadas. Deportadas. Vulneración de los derechos de las trabajadoras sexuales migrantes en Europa y Asia Central) reveló que, según las últimas estimaciones disponibles de 2008, las trabajadoras sexuales migrantes representaban más del 65 % de la población de personas trabajadoras sexuales en Europa occidental.

29 PICUM, 2018, [Safeguarding the human rights and dignity of undocumented migrant sex workers](#) (Proteger los derechos humanos y la dignidad de las trabajadoras sexuales migrantes indocumentadas, en inglés).

30 F González Morales, 2018, [Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes](#), Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), párr. 70.

Las trabajadoras sexuales indocumentadas se enfrentan a riesgos específicos que se agravan cuando interactúan con las fuerzas del orden. En lugar de actuar como una fuente de protección, las prácticas policiales a menudo aumentan los riesgos a los que se enfrentan estas personas. Muchas afirman que evitan el contacto con la policía por temor a ser detenidas, procesadas o deportadas. Estos riesgos son aún mayores para las trabajadoras sexuales migrantes, trans y racializadas, que son objeto de un trato desproporcionado a través del uso de perfiles raciales, tácticas de detención y registro y acoso.³¹

«Si trabajas en un piso o en un club y no tienes documentación cuando viene la policía, te acosan, te chantajean o te extorsionan. Así es como funciona».

Linda, España³²

«Una de mis amigas me contó que le había pasado eso. Es migrante en el Reino Unido y no tiene residencia legal. Me dijo que un día la policía hizo una redada en la casa donde trabajaba y la amenazaron con que tenía que decirles quién era su «jefe». Y que, si no les daba esa información, la llevarían al centro de detención de migrantes y la deportarían».

Mary, Reino Unido³³

La despenalización del trabajo sexual, o la eliminación de las leyes que exponen a las trabajadoras sexuales y su entorno inmediato a una vigilancia policial y a un castigo severos, es una forma clave de abordar el importante desequilibrio de poder entre estas personas y las fuerzas del orden y de reducir la violencia policial.

31 Comité Internacional por los Derechos de las Trabajadoras Sexuales en Europa (ICRSE, por sus siglas en inglés), 2020, [Undeserving victims? A community report on migrant sex worker victims of crime in Europe](#) (¿Víctimas que no merecen ayuda? Informe comunitario sobre las trabajadoras sexuales migrantes víctimas de delitos en Europa, en inglés); Alianza Europea por los Derechos de las Personas que Ejercen el Trabajo Sexual, 2024, [Exposed from all sides: the role of policing in sex workers' access to justice](#) (Expuestas desde todos los ángulos: el rol de la policía en el acceso de las trabajadoras sexuales a la justicia, en inglés).

32 Alianza Europea por los Derechos de las Personas que Ejercen el Trabajo Sexual, 2024, [Exposed from all sides: the role of policing in sex workers' access to justice](#) (Expuestas desde todos los ángulos: el rol de la policía en el acceso de las trabajadoras sexuales a la justicia, en inglés).

33 Ibid.

Responsabilidades de cuidado y precariedad económica

Las mujeres también suelen asumir la mayor parte de la responsabilidad del cuidado de la familia, ocupándose tanto de hijos e hijas como de familiares mayores. Los/as menores indocumentados/as suelen quedar excluidos de los servicios públicos de educación y del cuidado de la primera infancia.³⁴ A menudo, esta situación hace que sea más difícil para las mujeres indocumentadas trabajar a tiempo completo o incluso mantener empleos a tiempo parcial y llegar a fin de mes.

Regularización de la estancia

Un procedimiento importante que deben seguir las personas con un estatus de residencia irregular o precario para obtener un permiso de residencia en el país en el que ya viven es el de los mecanismos y programas de regularización.³⁸

Estos procedimientos suelen ser complejos, costosos y opacos.³⁹ Su digitalización, las elevadas tasas y los gastos adicionales (como las fotos de identidad, la traducción de documentos, los datos biométricos, la asistencia jurídica y los desplazamientos) los hacen inaccesibles para muchas personas.⁴⁰

Además, es extremadamente difícil para ellas ejercer sus derechos de maternidad,³⁵ como el permiso de maternidad y las pausas para la lactancia en el trabajo.³⁶ Es muy probable que se enfrenten a un trato discriminatorio, como reducciones salariales y de jornada laboral, y a despidos debido al embarazo y a las obligaciones de cuidado de los hijos e hijas.³⁷

Para las familias, estas barreras pueden ser especialmente graves. Cuando una familia tiene varios hijos a su cargo y hay que pagar tasas por cada persona, el coste total puede ser muy elevado. Por ejemplo, en los Países Bajos, una familia de cuatro miembros que no puede regresar a su país de origen por causas ajenas a su voluntad debe pagar 1 500 euros por persona para obtener un permiso «sin culpa» (buitenschuld).⁴¹

Las mujeres, especialmente las que sufren violencia económica o tienen responsabilidades de cuidados, se enfrentan a obstáculos adicionales como la limitación de la movilidad, la falta de recursos y el aislamiento social.

34 PICUM, 2023, [Acceso a la educación y atención de la primera infancia para niños, niñas y familias en situación irregular](#).
35 PICUM, 2016, [Los derechos sexuales y reproductivos de los migrantes en situación administrativa irregular: cerrando la brecha entre sus derechos y la realidad en la Unión Europea](#).
36 A. Triandafyllidou, 2013, [Irregular migrant domestic workers in Europe: who cares?](#) (Trabajadoras migrantes del hogar en situación irregular en Europa: ¿a quién le importa?, en inglés) pág. 109.
37 Véase por ejemplo: FLEX/LEAG, 2018, Submission to the UN Special Rapporteur on Contemporary Forms of Slavery on the gendered dimensions of contemporary forms of slavery, its causes and consequences (Informe para el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de la esclavitud sobre las dimensiones de género de las formas contemporáneas de esclavitud, sus causas y consecuencias, en inglés); FRA, 2019, [Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Migrant women – selected findings](#) (Segunda encuesta de la Unión Europea sobre minorías y discriminación. Mujeres migrantes: conclusiones seleccionadas, en inglés), EU- MIDIS II.
38 PICUM, 2022, [Mecanismos y programas de regularización: Motivos de su importancia y cómo diseñarlos](#).
39 Ibid.
40 PICUM, 2024, [The use of fees in residence procedures in Europe: pricing people out of a residence permit](#) (El uso de tasas en los procedimientos de residencia en Europa: exclusión de las personas de la obtención de permisos de residencia por motivos económicos, en inglés).
41 Ibid.

Francia: Digitalización y barreras administrativas para obtener un permiso de residencia estable

Las personas migrantes en Francia se enfrentan a serias dificultades para renovar sus permisos de residencia debido al uso obligatorio de la plataforma digital ANEF (Administration Numérique des Étrangers en France). Se trata de una plataforma digital diseñada para agilizar los trámites administrativos de las personas extranjeras en Francia, en particular en lo que respecta a los permisos de residencia. En la práctica, es casi imposible conseguir una cita. Las largas colas frente a las prefecturas se han convertido en algo habitual, y muchas personas pasan días esperando en vano sin conseguir una cita.⁴²

Una encuesta realizada en 2024 por la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) reveló que alrededor de la mitad de las personas encuestadas en proceso de regularización perdieron el acceso a las prestaciones sociales (Caf), a las ayudas para el empleo (France Travail) o incluso a sus puestos de trabajo debido a estos bloqueos administrativos.⁴³

En consecuencia, se ven obligadas a recurrir a mercados informales de compra de citas, pagando entre 150 y 800 euros, o a redes informales para superar procedimientos burocráticos difíciles de entender.⁴⁴

Estas deficiencias en el sistema las empujan a una mayor precariedad y las exponen al riesgo de quedar en situación irregular, aumentando su vulnerabilidad frente a la explotación y bloqueando su acceso a la justicia y protección.

42 Elisa Verbeke, Léa Taillefert, 2024, [Dans la file d'attente de la sous-préfecture, « on nous pousse au marché noir](#). Artículo de Streetpress.
43 Fédération des acteurs de la solidarité, 2024, [Personnes étrangères : accès aux droits entravé, insertion empêchée](#).
44 Elisa Verbeke, Léa Taillefert, 2024, [Dans la file d'attente de la sous-préfecture, « on nous pousse au marché noir](#). Artículo de Streetpress.

Detención migratoria y deportación⁴⁵

Un número cada vez mayor de organismos internacionales ha declarado que la detención con fines de control migratorio debe eliminarse progresivamente.⁴⁶ Gobiernos de todo el mundo⁴⁷ han reiterado su compromiso de priorizar alternativas no privativas de libertad conformes al derecho internacional frente a la detención. Sin embargo, los datos recopilados por el Proyecto Mundial sobre la Detención muestran que cada año, más de 100 000 personas son detenidas por motivos migratorios en Europa.⁴⁸

La detención migratoria es siempre perjudicial, desproporcionada e ineficaz, y nunca redunda en el interés superior del menor.⁴⁹ Las personas vulnerables, las familias, los niños y niñas, las mujeres embarazadas y las supervivientes de tortura y violencia de género se enfrentan todas a la detención por motivos migratorios. Esta práctica las coloca en una situación de vulnerabilidad, y se caracteriza a menudo por un acceso insuficiente o inadecuado a la información y a los servicios de interpretación, la vulneración de las garantías procesales, la falta de acceso a la atención médica y el aislamiento, la falta de instalaciones separadas por género, entre otros.⁵⁰ También tiene graves repercusiones en la salud mental, ya que los estudios indican un mayor

índice de ansiedad, depresión y trastorno de estrés postraumático que en el resto de la población.⁵¹

No hay datos completos y fiables sobre el número de mujeres, personas transgénero y no binarias recluidas en centros de detención en toda la UE, lo que refleja una falta más general de recopilación de datos sobre la detención migratoria. No obstante, los escasos datos disponibles desglosados por género indican que las mujeres (incluidas las embarazadas) también son recluidas en centros de detención para personas migrantes. Por ejemplo, en 2023:

- En Francia, el 5 % de las personas detenidas eran mujeres, entre las que había mujeres embarazadas.⁵²
- En Bélgica, el 75 % de las personas que se encontraban en el centro de detención de Caricole eran hombres, mientras que el 25 % eran mujeres, de las cuales 7 estaban embarazadas y 3 eran transgénero.⁵³

Además, cabe destacar que de las 109 870 personas que fueron deportadas de la UE en 2024, alrededor del 21 % eran mujeres y niñas.⁵⁴

45 Existen tres tipos de detención administrativa: la detención previa a la entrada (que suele observarse en los procedimientos aeroportuarios y en las zonas de espera en Francia), la detención durante los procedimientos de asilo y la detención durante el procedimiento de retorno.

46 Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas (WGAD), 2018, [Deliberación revisada nº 5 sobre la privación de libertad de los migrantes](#), A/HRC/39/45; Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, 2 de abril de 2012, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, A/HRC/20/24, pág. 18, párr. 72; PICUM (2022), [Immigration detention and de facto detention: what does the law say? \(Detención migratoria y detención de facto: ¿qué dice la ley?, en inglés\)](#).

47 Pacto Mundial para la Migración, 2018, [Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular negociado a nivel intergubernamental sobre un enfoque común](#), Objetivo 13.

48 Global Detention Project, 2022, [Informe anual](#) (en inglés).

49 PICUM, 2021, [Prevenir y abordar las vulnerabilidades en el marco de las políticas de control migratorio](#) [NT: Resumen ejecutivo en español. Informe completo en inglés disponible en: [Preventing-and-Addressing-Vulnerabilities-in-Immigration-Enforcement-Policies-EN.pdf](#)] pág. 11-12; Observación general conjunta num. 4 (2017) del Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los derechos del niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23.

50 Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, 2 de abril de 2012, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, A/HRC/20/24, pág. 5, párr. 15.

51 M. von Werthern, K. Robjant, Z. Chui, R. Schon, L. Ottisova, C. Mason & C. Katona, 2018, [The impact of immigration detention on mental health: a systematic review](#) (El impacto de la detención migratoria en la salud mental: una revisión sistemática, en inglés) BMC Psychiatry.

52 Groupe SOS Solidarités, Forum Réfugiés, France Terre d'Asile, La Cimade, Solidarité Mayotte, 2023, [Centres et locaux de rétention administrative, Rapport national et local](#).

53 Servicio Jesuita a Refugiados Bélgica, 2024, [Centres de détention pour migrants, rapport 2023](#).

54 Eurostat, [Third-country nationals returned following an order to leave, by type of return, citizenship, country of destination, age and sex – quarterly data](#) (Nacionales de terceros países devueltos tras una orden de expulsión, por tipo de retorno, nacionalidad, país de destino, edad y sexo – datos trimestrales).

Marco legal de la UE relativo a los derechos de las mujeres supervivientes indocumentadas



Conclusión principal:

Si bien las políticas y la legislación en materia de migración crean cada vez más entornos hostiles y condiciones que fomentan el aislamiento, el abuso, la violencia y la explotación, las mujeres en situación irregular no carecen de derechos. Diversos marcos jurídicos protegen los derechos de las supervivientes de violencia, independientemente de su estatus de residencia, especialmente en los ámbitos de los derechos fundamentales, los derechos de las víctimas, el trabajo, la privacidad y la no discriminación.

Las mujeres indocumentadas que corren el riesgo de sufrir violencia o que ya la están experimentando se ven afectadas por múltiples marcos jurídicos, entre ellos los que regulan la migración, los derechos de

las víctimas, los derechos laborales y la privacidad. A continuación, se presenta una visión general de la legislación más relevante que les concierne.

Derechos fundamentales

La Carta de los Derechos Fundamentales, fuente primaria de la UE, consagra una amplia gama de derechos fundamentales de los que gozan los ciudadanos y residentes de la UE, entre ellos:⁵⁵

- Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes (artículo 4);
- Protección de datos de carácter personal (artículo 8);
- Libertad profesional y derecho a trabajar (artículo 15);

- Protección en caso de devolución, expulsión y extradición (artículo 19);
- Igualdad ante la ley (artículo 20);
- No discriminación (artículo 21);
- Derechos del niño (artículo 24).

La Carta constituye legislación primaria en el Derecho de la Unión Europea, prevaleciendo sobre el Derecho derivado (por ejemplo, las Directivas y los Reglamentos).

55 [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea 2012/C 326/02](#).

Nota sobre el Derecho derivado de la UE

Las Directivas y los Reglamentos de la UE son actos legislativos vinculantes con diferentes efectos:

- Los Reglamentos se aplican de forma automática y uniforme en todos los Estados miembros una vez que entran en vigor (normalmente tras un período de transición).
- Las Directivas establecen objetivos vinculantes para los Estados miembros, pero permiten flexibilidad en la forma de alcanzarlos. Deben transponerse al Derecho nacional en un plazo determinado y no pueden aplicarse con estándares inferiores a los establecidos por la Directiva.

Derechos de las víctimas

Las palabras importan: «Superviviente de la violencia» y «víctima»

Si bien el término «víctima» es ampliamente utilizado en los marcos políticos y jurídicos, PICUM prefiere el término «superviviente», ya que pone énfasis en la fortaleza, la capacidad de decisión y la resiliencia de las mujeres indocumentadas frente a la violencia y el abuso. El término «superviviente» desplaza el foco de atención de la vulnerabilidad al empoderamiento, reconociendo a las personas no solo por lo que han soportado, sino por su capacidad para actuar, resistir y reconstruir.

Las víctimas, independientemente de su estatus de residencia, están protegidas por el derecho de la UE. Esto está regulado por la Directiva sobre los Derechos de las víctimas (2012/29/UE),⁵⁶ que actualmente se encuentra en proceso de revisión y que establece normas mínimas para los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos en toda la Unión Europea.

La Directiva sobre los Derechos de las víctimas se complementa con otras que regulan los derechos de las víctimas de distintos tipos de delitos, como se muestra en la figura 1⁵⁷. Las diversas directivas que conforman el cuerpo legislativo sobre los derechos de las víctimas a nivel de la UE garantizan apoyo, protección y justicia para los delitos cometidos contra las mujeres en las relaciones personales, en el lugar de trabajo, en los centros de detención de personas migrantes y en las fronteras de la UE.

56 Artículo 1 de la [Directiva 2012/29/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 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. Para una comprensión exhaustiva sobre cómo se aplica la Directiva de la UE sobre los Derechos de las Víctimas (2012/29/UE) a las personas migrantes en situación irregular, consulte la [Guía de la directiva sobre los derechos de las Víctimas de la UE: Promover el acceso a la protección, los servicios y la justicia para los migrantes indocumentados](#) de PICUM.

57 [Directiva \(UE\) 2024/1712](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de junio de 2024 por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas; [Directiva 2004/81/CE del Consejo](#) del 29 de abril de 2004 relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes; [Directiva 2011/93/EU](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo; [Directiva \(UE\) 2017/541](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo; [Directiva \(UE\) 2024/1385](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

Figura 1 Marcos legislativos para las víctimas de delitos en la UE



Cabe destacar que la Directiva 2024/1385 reconoce que la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica pueden verse agravadas por la discriminación interseccional. En particular, hace referencia explícita a que las mujeres con estatuto de residencia como persona a cargo o con permiso de residencia como persona a cargo, así como las mujeres migrantes indocumentadas, corren un mayor riesgo de sufrir violencia.⁵⁸

En proceso de revisión

En julio de 2023, la Comisión Europea propuso una revisión parcial de dicha Directiva,⁵⁹ que incluye medidas para mejorar la denuncia segura para las personas migrantes indocumentadas. Junto con 60 organizaciones, PICUM [llamó la atención](#) sobre la oportunidad que representa esta revisión para reforzar los derechos de las víctimas, independientemente de su situación migratoria. En el momento de redactar el presente informe, las negociaciones estaban en curso.

58 Directiva (UE) 2024/1385, Considerando 71.

59 Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2012/29/UE, 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, [COM\(2023\) 424 final](#).

La adhesión de la UE al Convenio de Estambul como oportunidad clave

El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul) es un instrumento jurídico clave para la protección de las mujeres indocumentadas y de aquellas con un estatus de residencia precario.⁶⁰ La mayoría de los Estados miembros de la UE han ratificado el Convenio, y actualmente solo Eslovenia tiene una reserva al artículo 59.⁶¹

Desde octubre de 2023, la propia Unión Europea también está vinculada al Convenio de Estambul.⁶² La adhesión de la UE se aplica a cuestiones relacionadas con la cooperación judicial en materia penal, el asilo y la no devolución, siempre que sean competencia exclusiva de la Unión, y en lo que respecta a sus instituciones y a la administración pública.⁶³ Para los Estados miembros que no han ratificado el Convenio, solo son vinculantes las medidas de la UE que lo aplican. Las demás cuestiones reguladas por el Convenio siguen siendo competencia nacional.

El Convenio de Estambul establece que los derechos se aplicarán a todas las víctimas afectadas, incluidas las que tienen estatuto de emigrante o cualquier otra situación (artículos 4.1 y 4.3). Además, una disposición clave por la que la UE está ahora vinculada es el artículo 59 sobre el estatuto de residente:

1. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para garantizar que se conceda a las víctimas, cuyo estatuto de residente dependa del de su cónyuge o de su pareja de hecho, de conformidad con su derecho interno, previa petición, un permiso de residencia autónomo, en el caso de disolución del matrimonio o de la relación, en situaciones particularmente difíciles, con independencia de la duración del matrimonio o de la relación. Las condiciones relativas a la concesión y a la duración del permiso de residencia autónomo se establecerán de conformidad con el derecho interno.
2. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que las víctimas puedan obtener la suspensión de los procedimientos de expulsión iniciados por causa de que su estatuto de residente dependa del de su cónyuge o de su pareja de hecho, de conformidad con su derecho interno, con el fin de permitirles solicitar un permiso de residencia autónomo.

60 [Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica](#) (STCE N° 210)

61 Los siguientes Estados miembros han firmado, pero aún no lo han ratificado: Bulgaria, Chequia, Hungría, Lituania y Eslovaquia.

62 [Decisión \(UE\) 2023/1075](#) relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en lo que respecta a las instituciones y la administración pública de la Unión; [Decisión \(UE\) 2023/1076](#) relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en lo que respecta a asuntos relacionados con la cooperación judicial en materia penal, asilo y no devolución.

63 Decisiones del Consejo (UE) [2023/1075](#) y [2023/1076](#).

3. Las Partes expedirán un permiso de residencia renovable a las víctimas, en al menos una de las situaciones siguientes:
 - a) cuando la autoridad competente considere que su estancia es necesaria con respecto a su situación personal;
 - b) uando la autoridad competente considere que su estancia es necesaria a los fines de cooperación con las autoridades competentes en el marco de una investigación o de procedimientos penales.
4. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que las víctimas de matrimonios forzosos llevadas a otro país a fines de celebración de dichos matrimonios, y que pierdan, en consecuencia su estatuto de residente en el país en que residan habitualmente, puedan recuperar este estatuto.

Varios instrumentos jurídicos de la UE exigen o permiten la concesión de permisos de residencia a determinadas víctimas de delitos, como la Directiva sobre los ciudadanos y ciudadanas de la UE o la Directiva sobre la reagrupación familiar (véase el apartado siguiente).⁶⁴ Sin embargo, la Directiva de la UE sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, adoptada recientemente y finalizada poco después de la ratificación del Convenio por parte de la UE, no incluye disposiciones relativas al estatus de residencia de las mujeres que sufren violencia. Esto supone una oportunidad perdida para dar efecto al artículo 59 y garantizar la protección de las víctimas con una situación de residencia precaria. Esta laguna debería ser abordada en cualquier futura revisión de la Directiva y en las negociaciones en curso sobre la Directiva sobre los Derechos de las Víctimas.⁶⁵

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

65 En febrero de 2024, 60 organizaciones, entre ellas PICUM, lanzaron un [llamamiento urgente](#) a los negociadores de la UE para que reforzaran los derechos de todas las víctimas de delitos, independientemente de su estatus de residencia, instándoles, entre otras cosas, a garantizar que la Directiva revisada sobre los Derechos de las Víctimas incluyera una disposición sobre la concesión de permisos de residencia por motivos personales o humanitarios, sin exigir su cooperación en los procesos penales y sin condicionarla al inicio o al resultado de dichos procedimientos.

Derechos de la familia y de la ciudadanía

Algunas disposiciones legales establecen las normas que regulan los derechos de residencia vinculados a la vida familiar y a la ciudadanía de la UE. En particular, son fundamentales los siguientes dos instrumentos:

- **Directiva sobre los ciudadanos de la UE:**⁶⁶ establece las condiciones para el ejercicio del derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Algunas disposiciones, como el derecho de los miembros de la familia a conservar su residencia en circunstancias especialmente difíciles (Artículo

12(2)(c)), también se aplican a las personas nacionales de terceros países familiares de ciudadanos y ciudadanas de la UE.

- **La Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar:**⁶⁷ establece las normas por las que las personas nacionales de países no pertenecientes a la UE pueden traer a sus familiares al país de la UE en el que residen legalmente. También incluye una disposición para la concesión de permisos de residencia autónomos en circunstancias especialmente difíciles (artículo 15(3)), como en los casos de violencia doméstica.

Unidad familiar transfronteriza

Los casos transfronterizos de Derecho de familia, como los de divorcio, litigios sobre la custodia y la sustracción internacional de menores, se regulan en el Reglamento Bruselas II ter.⁶⁸ Este reglamento aclara las normas sobre la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones relacionadas con estas cuestiones, incluidas las fechas, los plazos, las condiciones y los procedimientos de restitución. Uno de los objetivos clave del reglamento es garantizar la restitución de un menor dentro de la región europea en un plazo máximo de seis semanas.

Bruselas II-ter mejora la aplicación del Convenio de La Haya de 1980 dentro de la UE.⁶⁹ Por ejemplo, establece un «mecanismo de prevalencia» por el que el tribunal del lugar de residencia habitual del menor antes de la sustracción puede ordenar su restitución, incluso si un tribunal del país en el que se encuentra el menor se ha pronunciado en contra.

66 [Directiva 2004/38/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (Texto pertinente a efectos del EEE).

67 [Directiva 2003/86/CE del Consejo](#) de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

68 [Reglamento \(UE\) 2019/1111 del Consejo](#), de 25 de junio de 2019, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores (versión refundida).

69 [Convenio de La Haya, de 25 de octubre de 1980, sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores](#); la lista de ratificaciones está disponible en la página web: <https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/status-table/?cid=24>.

Consecuencias del Convenio de La Haya para las mujeres migrantes víctimas de violencia doméstica

El siguiente estudio de caso ha sido redactado conjuntamente con [Revibra Europe](#), una red de expertos y expertas legales y psicólogos/as que presta apoyo a víctimas brasileñas de violencia de género y maltrato doméstico en la UE.

El Convenio de La Haya sobre la Sustracción Internacional de Menores de 1980, del que son signatarios todos los Estados miembros de la UE, tiene por objeto proteger a los/as menores de la sustracción ilícita y garantizar su pronta restitución a su país de residencia habitual.⁷⁰

En virtud del Convenio de La Haya, el traslado transfronterizo de un/a menor sin el consentimiento del otro progenitor/a para residir oficialmente en otro país, incluso por parte del progenitor/a que tiene la custodia,⁷¹ puede considerarse «ilícito», y daría inicio a un procedimiento de restitución. El traslado ilícito se refiere a llevar a un/a menor a través de una frontera internacional (o retenerlo en otro país) sin el consentimiento del otro progenitor/a o de la persona que, con arreglo al Derecho vigente del país en el que el niño o niña residía habitualmente justo antes de su traslado o retención, tiene la custodia atribuida. La «residencia habitual» se refiere al lugar donde se centra la vida cotidiana del menor, reflejando una presencia física estable y vínculos sociales, más que la nacionalidad o el lugar de nacimiento.

En la mayoría de casos de «traslado ilícito», uno de los dos progenitores con la custodia, a menudo las madres, están huyendo de la violencia doméstica. En 2021, el 88 % de los traslados fueron llevados a cabo por el progenitor/a con la custodia (y el 94 % de ellos, por madres).⁷²

Las defensas legales previstas en el Convenio de La Haya para oponerse a una orden de restitución son limitadas:

1. *La restitución puede denegarse si el progenitor/a, tutor/a o la institución que la solicita no ejercía la custodia de forma efectiva en el momento de la sustracción o había consentido la nueva residencia del menor (artículos 3 y 13(1)(a)).*
2. *También puede denegarse si existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o a una situación intolerable (artículo 13(1)(b)).*

70 [Convenio de La Haya, de 25 de octubre de 1980, sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores](#); la lista de ratificaciones está disponible en la página web: <https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/status-table/?cid=24>.

71 Por progenitor/a con la custodia se entiende el progenitor/a que tiene los derechos legales de custodia del menor, lo que implica que está legalmente facultado para tomar decisiones sobre su lugar de residencia y su educación.

72 Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, 2023, [Global Report – Statistical study of applications made in 2021 under the 1980 Child Abduction Convention](#) (Informe mundial – Estudio estadístico de las solicitudes presentadas en 2021 en virtud del Convenio de La Haya de 1980 sobre la sustracción de menores, en inglés).

- 3. *La restitución puede denegarse si el niño o niña tiene edad y madurez suficientes para oponerse, siendo la edad media de referencia a nivel internacional de unos 12 años (artículo 13(2)). Normalmente se realizan evaluaciones sociales y psicológicas para determinar este aspecto.*
- 4. *Si ha transcurrido más de un año y el/la menor se ha integrado en su nuevo entorno, la restitución puede ser denegada (artículo 12(2)).*

El artículo 13(1)(b), es la única defensa disponible que podría aplicarse a la violencia doméstica en virtud del Convenio. Sin embargo, los tribunales suelen interpretar esta disposición de manera estricta y no reconocen que la violencia contra las madres, ya sea física, psicológica o económica, suponga un riesgo real para el niño o niña.⁷³

Para las mujeres migrantes, la situación es aún más compleja. Muchas se enfrentan a múltiples obstáculos para acceder a la justicia, como la falta de información, las barreras lingüísticas, la dependencia económica y el temor a ser deportadas o a perder la custodia debido a la precariedad de su estatus de residencia dependiente de su pareja. Estas vulnerabilidades interconectadas les impiden a menudo denunciar la violencia o buscar protección de forma segura. La discriminación sistémica y la desconfianza institucional suelen llevar a que se desacredite a las mujeres, incluso cuando se documentan los abusos. Ante esta falta de protección y apoyo, muchas se ven obligadas a regresar a su país de origen como única opción para garantizar su seguridad.⁷⁴

Un número cada vez mayor de organizaciones de la sociedad civil y expertos/as del ámbito jurídico ha expresado su preocupación por el impacto perjudicial del Convenio de La Haya en las mujeres y menores que sufren abusos:

- Revibra Europe presentó información clave ante el Supremo Tribunal Federal de Brasil (STF) señalando que en el 98 % de los 272 casos analizados, la violencia doméstica fue el motivo principal por el que las madres sacaron a sus hijos e hijas del país de residencia habitual.⁷⁵ Sin embargo, la información muestra que este hecho no siempre se tiene en cuenta. De los 52 casos legales en La Haya que recibieron apoyo durante el período 2019-2022, en 33 de ellos los niños y niñas fueron devueltos al hogar del agresor y privados de todo contacto con su madre, incluso cuando se mencionaron actos de violencia física, sexual y psicológica contra la mujer y los niños.⁷⁶

73 The Hague Mothers, 2023, [Briefing paper: The 1980 Hague Convention & the flight from domestic abuse](#) (Documento informativo: El Convenio de La Haya de 1980 y la huida de la violencia doméstica, en inglés).

74 Revibra Europe, 2024, *Considerações sobre violência doméstica em casos de subtração internacional* (haia 28).

75 Supremo Tribunal federal, 2024, [Supreme Federal Court Begins Judging Rules of Convention on International Child Abduction](#) (El Supremo Tribunal Federal comienza a juzgar las normas del Convenio sobre la Sustracción Internacional de Menores, en inglés) [consultado el 2 de junio de 2025].

76 Steit, M. (2025). [Ao fugirem da violência doméstica, mães brasileiras são acusadas de sequestro dos próprios filhos](#); Revibra Europe, 2024, *Considerações sobre violência doméstica em casos de subtração internacional* (haia 28).

- La campaña “[Hague Mothers](#)”, liderada por mujeres afectadas y respaldada por abogados y abogadas de derechos humanos, ha puesto de relieve las barreras sistémicas a las que se enfrentan las supervivientes, la retraumatización causada por los procedimientos de restitución y la necesidad de reformar urgentemente la aplicación del Convenio.

Esta desconexión entre el objetivo original del Convenio y su aplicación actual plantea serias preocupaciones en materia de derechos humanos, en particular para las mujeres migrantes supervivientes de violencia, y especialmente para aquellas cuyo estatus de residencia depende de su pareja maltratadora. A menudo, estas mujeres se enfrentan a barreras adicionales debido a su precaria situación migratoria, las barreras lingüísticas, el aislamiento y la falta de acceso a servicios de apoyo independientes.

Estudio de caso: sustracción de menores Italia x Brasil⁷⁷

Chiara nació en Italia, hija de Branca, una ciudadana brasileña que había sufrido años de violencia doméstica por parte de su marido italiano. Tras el nacimiento de Chiara, Branca y su marido llegaron a un acuerdo por mediación que le permitía viajar a Brasil con Chiara durante tres meses antes de finalizar su reubicación. Antes de marcharse, pusieron en alquiler la vivienda que compartían en Italia, lo que indicaba su intención de cambiar de domicilio. En ese momento, Chiara tenía dos meses.

Cuando Branca regresó a Italia, encontró que su casa había sido alquilada a otra familia y su marido se negó a proporcionarle alojamiento, dejándola a ella y a Chiara sin hogar. No teniendo otra opción, regresó a Brasil con su hija, tal y como había planeado previamente. El padre la acusó entonces de sustracción de menores en virtud del Convenio de La Haya y utilizó procedimientos legales para continuar el abuso psicológico. Aunque se le concedieron derechos de visita en Brasil, nunca la visitó ni participó en las videollamadas, abandonando a Chiara de forma efectiva.

Chiara lleva seis años viviendo en Brasil, habla portugués y nunca se ha separado de su madre. Devolverla a Italia la separaría de su única cuidadora, la obligaría a estar en contacto con un padre maltratador y la llevaría a un país desconocido. Por su parte, Branca se enfrenta a cargos penales en Italia, que incluyen una pena de nueve años de prisión y una multa de 70 000 euros, lo que le impediría proteger a su hija. El caso sigue en apelación en Brasil.

77 Revibra Europe, [Ladjane Nascimento \(BR x IT\)](#). Video publicado el 19 de junio de 2024; Barnett, Adrienne y Kaye, Miranda y Weiner, Merle Hope, 2024, [The 2024 Forum on Domestic Violence and the Hague Abduction Convention](#) (Foro de 2024 sobre la violencia doméstica y el Convenio de La Haya sobre sustracción, en inglés).

Deportación y detención

Las palabras importan: «deportación» y «retorno»

Si bien se presenta como neutro, el término «retorno» enmascara la realidad de lo que a menudo es un proceso coercitivo, traumático y violatorio de derechos. El uso de este eufemismo oculta su impacto en las personas y comunidades y minimiza la violencia sistémica asociada a las expulsiones y los traslados forzosos.

El término «deportación» refleja con mayor precisión el carácter coercitivo de estas medidas, especialmente en contextos en los que las personas no tienen acceso a la regularización o a permisos regulares, se ven privadas de su libertad o son expulsadas a la fuerza.

Nombrarlas como tales es esencial para centrar la atención en las experiencias vividas por las personas afectadas y cuestionar los discursos que normalizan la violencia estatal.

La Directiva sobre el retorno⁷⁸ es el principal marco jurídico para la deportación en la UE. Establece normas comunes para el retorno de las personas nacionales de terceros países que se encuentran en situación irregular en el territorio de los Estados miembros de la UE. Describe el proceso por el que un/a ciudadano/a no perteneciente a la UE que no cumpla o haya dejado de cumplir las condiciones de entrada o estancia es devuelto a su país de origen, a un país de tránsito o a un tercer país que acepte acogerlo. Este proceso puede tener lugar de forma «voluntaria» o mediante expulsión forzosa.

Entre otros, la Directiva también regula la detención migratoria, estableciendo que se deben aplicar alternativas a la detención siempre que sea posible. Además, la Comisión Europea ha aclarado que los Estados miembros de la UE deben crear y utilizar alternativas a la detención, incluida la prestación de orientación individualizada (gestión de casos).⁷⁹

78 [Directiva 2008/115/EC](#) del Parlamento Europeo y del Consejo del 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

79 [Recomendación \(UE\) 2017/2338](#) de la Comisión, de 16 de noviembre de 2017, por la que se establece un «Manual de Retorno» común destinado a ser utilizado por las autoridades competentes de los Estados miembros en las tareas relacionadas con el retorno. [C/2017/6505](#)

En proceso de revisión

Diez años después de su adopción en 2008, la Comisión Europea propuso en 2018 una refundición de la Directiva de Retorno. El proceso se estancó y en marzo de 2025 presentó una propuesta de nuevo Reglamento sobre el retorno para sustituir a la actual Directiva.⁸⁰ Esta propuesta ha sido objeto de fuertes críticas por parte de organizaciones de la sociedad civil, entre otras, [PICUM](#), [Amnistía Internacional](#), [Feantsa](#) y [el Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados](#).

Entre los elementos más preocupantes se encuentran:

- Hacer de la deportación la opción por defecto para las personas en situación irregular;
- Permitir la creación de centros de deportación fuera de la UE;
- Promover medidas de «detección» para identificar a las personas en situación irregular, lo que, entre otras cosas, puede dar lugar a un aumento de las obligaciones de denuncia⁸¹ y a la elaboración de perfiles raciales;
- Ampliar significativamente el alcance y la duración de la detención migratoria;
- Permitir la detención de menores por motivos migratorios, a pesar de que el marco internacional de derechos humanos estipula que esta medida nunca redunda en su interés superior y siempre constituye una violación de los derechos de la infancia.⁸²

80 [Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establece un sistema común para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en la Unión y se derogan la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Directiva 2001/40/CE del Consejo y la Decisión 2004/191/CE del Consejo](#).

81 PICUM, 2025, [Reporting obligations and firewalls](#) [blog] (Obligaciones de denuncia y cortafuegos, en inglés).

82 Observación general conjunta nº 4 (2017) del Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los derechos del niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, [CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23](#)

Trabajo⁸³

Además de lo anterior, la siguiente legislación afecta a los derechos de las víctimas de violencia en el contexto del trabajo y el empleo:

- **Directiva sobre las sanciones para los empleadores** (2009/52/CE):⁸⁴ establece sanciones y medidas contra los empleadores de migrantes indocumentados/as. Incluye los derechos laborales de las personas migrantes indocumentadas, por ejemplo, el derecho a reclamar su remuneración, incluso si han sido deportadas.

Privacidad y protección de datos

Los derechos de privacidad de las personas indocumentadas también están protegidos por la legislación de la UE. Esto se regula en los siguientes instrumentos legales clave:

- **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea:** en particular, el artículo 8 sobre la protección de los datos personales;
- **El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD):** que protege los datos personales de todas las personas en la UE, incluidas las indocumentadas.⁸⁷

- **Directiva sobre la insolvencia del empresario** (2008/94/CE):⁸⁵ establece derechos para los trabajadores y trabajadoras asalariados en caso de insolvencia del empresario.
- **Directiva marco sobre salud y seguridad en el trabajo** (Directiva 89/391/CEE):⁸⁶ relativa a la salud y la seguridad de los trabajadores y trabajadoras en la UE. Es de aplicación a todos los sectores, excepto a determinados servicios públicos y de protección civil específicos, como las fuerzas armadas o la policía.

- **Directiva sobre la protección de datos en el ámbito penal (LED, por sus siglas en inglés):** que se adoptó para los casos particulares de tratamiento de datos con fines policiales y judiciales.⁸⁸

Tanto el RGPD como la LED establecen principios fundamentales para la protección de datos, como la limitación de la finalidad, que garantiza que los datos personales recogidos para un fin (como la denuncia de un delito) no pueden utilizarse para otro incompatible (como la deportación).

83 PICUM, 2022 [Guía sobre los derechos laborales de las personas trabajadoras indocumentadas](#).

84 [Directiva 2009/52/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas contra los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.

85 [Directiva 2008/94/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (Versión codificada) (Texto pertinente a efectos del EEE).

86 [Directiva del Consejo](#) de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo.

87 [Reglamento \(UE\) 2016/679](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (Texto pertinente a efectos del EEE)

88 [Directiva \(UE\) 2016/680](#) del Parlamento europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo.

No discriminación

Otro ámbito clave del Derecho de la UE que afecta a las personas indocumentadas que han sufrido violencia es la legislación contra la discriminación. En particular, el artículo 21 de la Carta⁸⁹ prohíbe toda discriminación por razón, entre otros, de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, discapacidad, edad u orientación sexual. En el caso de determinados motivos, existe legislación adicional que refuerza estas protecciones:

- Origen racial y étnica : se abordan en la **Directiva sobre la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (2000/43/CE)**.⁹⁰ Si bien la Directiva no cubre la discriminación por motivos de nacionalidad o situación migratoria, sigue siendo un instrumento legal clave para combatir la discriminación racial. Se aplica tanto al sector público como al privado, en relación, entre otros, con: las condiciones de acceso al empleo, la protección social, las ventajas sociales, la educación y el acceso a bienes y servicios.⁹¹

- Discapacidad: se aborda principalmente en la **Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)**.⁹² La CDPD ha sido ratificada por todos los Estados miembros de la UE, así como por la propia UE.⁹³

89 [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) 2012/C 326/02

90 [Directiva 2000/43/CE del Consejo](#) de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

91 Véase también: PICUM, 2024, [Exclusion by design: Unveiling unequal treatment and racial inequalities in migration policies](#) (Exclusión por defecto: trato desigual y desigualdades raciales en las políticas migratorias, en inglés).

92 Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, adoptada el 12 de diciembre de 2006 por la Asamblea General en su sexagésimo primer período de sesiones mediante la resolución [A/RES/61/106](#).

93 PICUM, 2025, [Navigating disability and irregular status in Europe](#) (Vivir con discapacidad y en situación irregular en Europa, en inglés).

Medidas para garantizar la justicia y la protección de las mujeres indocumentadas que sufren violencia en la UE



Conclusiones clave:

garantizar la justicia y la protección de las mujeres en situación de residencia precaria o irregular que sufren violencia requiere seis medidas prácticas, que van desde la denuncia segura y el acceso a la información hasta la concesión de permisos de residencia seguros, la protección frente a la deportación y el acceso a asistencia legal y servicios de apoyo. Estas medidas están diseñadas para eliminar barreras, prevenir la revictimización y defender los derechos fundamentales.

En este capítulo se exponen las medidas clave que deben adoptar las autoridades de la UE, nacionales y locales para garantizar los derechos de las mujeres indocumentadas y de aquellas con un estatus de residencia precario que sufren violencia, incluida la violencia doméstica.

Definiciones clave

El artículo 2 de la Directiva sobre la violencia contra las mujeres define:

- a) «violencia contra las mujeres»: todo acto de violencia de género dirigido contra una mujer o una niña por el hecho de ser mujer o niña, o que afecten de manera desproporcionada a mujeres o niñas, que causen o sea probable que causen daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada;
- b) «violencia doméstica»: todo acto de violencia de naturaleza física, sexual, psicológica o económica que se produzca dentro de la unidad familiar o doméstica, sean cuales sean los vínculos familiares biológicos o jurídicos, o entre cónyuges o excónyuges o parejas o exparejas, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio con la víctima;
- c) «víctima»: toda persona, independientemente de su género, que haya sufrido algún daño directamente causado por violencia contra las mujeres o violencia doméstica, e incluye a los menores que hayan sufrido algún daño porque hayan sido testigos de violencia doméstica;

Si bien estas medidas están diseñadas para abordar las barreras específicas a las que se enfrentan las mujeres indocumentadas y aquellas con un estatus de residencia precario, contribuirían a crear sistemas más inclusivos basados en los derechos que benefician a todas las víctimas de delitos, independientemente de su género o situación de residencia.

Estas medidas no se enumeran por orden de prioridad, ya que todas son esenciales para garantizar la justicia y la protección de las mujeres en situación irregular.

Principios transversales que guían las medidas

Las medidas diseñadas por las autoridades de la UE, nacionales y locales deben tener en cuenta los siguientes principios:

- **La no discriminación por motivos de estatus de residencia:** de conformidad con el Convenio de Estambul (artículos 4.1 y 4.3) y la Directiva sobre los derechos de las víctimas (artículo 1), las autoridades de la UE y nacionales deben garantizar que los derechos de todas las víctimas sean efectivos, independientemente de su situación de residencia.
- **Alcance territorial de los derechos y la protección:** los derechos contemplados en la Directiva sobre los derechos de las víctimas se aplican a todas las víctimas de delitos cometidos en la UE, incluidas aquellas que se encuentran en las fronteras o en detención migratoria. Esta protección se aplica independientemente del estatus de residencia o la nacionalidad de la víctima, siempre que el procedimiento penal tenga lugar dentro de la UE.⁹⁴

- **Enfoque sensible al género e interseccional:** las medidas deben tener en cuenta las formas específicas en que el género, la situación migratoria, el origen racial, la discapacidad y otros factores se combinan para configurar las experiencias de violencia y las barreras para acceder a la protección. Esto incluye reconocer que las mujeres indocumentadas suelen enfrentarse a vulnerabilidades múltiples.
- **Participación de las comunidades afectadas y de las organizaciones de la sociedad civil:** el diseño de las políticas y los servicios debe incluir las voces y el liderazgo de las mujeres migrantes, las supervivientes y las organizaciones de primera línea que trabajan con comunidades indocumentadas.

⁹⁴ Esto es coherente con el considerando 13 de la Directiva sobre los derechos de las víctimas y se ha aclarado en las [directrices de la Comisión Europea](#) (2013), que establecen que «la Directiva también confiere derechos a las víctimas de delitos extraterritoriales que se vean implicadas en procedimientos penales que tengan lugar en los Estados miembros» (pág. 7).

El considerando 71 de la Directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres ofrece ejemplos de víctimas que sufren discriminación interseccional y que corren un mayor riesgo de sufrir violencia, destacando en particular:

«mujeres con discapacidad, **mujeres con estatuto de residencia como persona a cargo o con permiso de residencia como persona a cargo, mujeres migrantes indocumentadas**, mujeres solicitantes de protección internacional, mujeres que huyen de conflictos armados, mujeres sin hogar, mujeres de origen racial o étnico minoritario, mujeres que viven en zonas rurales, mujeres que ejercen la prostitución, mujeres con bajos ingresos, mujeres detenidas, personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero o intersexuales, mujeres de edad avanzada o mujeres con trastornos relacionados con el consumo de alcohol y drogas»

(énfasis añadido).



Contexto

En todo el mundo, menos del 40 % de las mujeres que sufren violencia piden ayuda y menos de una de cada diez denuncia los abusos a la policía.⁹⁵ Las migrantes, especialmente las que se encuentran en situación irregular, denuncian aún con menos frecuencia debido al miedo a la detención, la deportación y la falta de protección legal. Por ejemplo, en Bélgica, una encuesta realizada por la organización Siempre reveló que menos del 25 % de las mujeres migrantes denunciaron delitos, alegando miedo, falta de información e inseguridad jurídica.⁹⁶ Además,

el acceso a los servicios de denuncia a menudo no está disponible desde los centros de detención migratoria.⁹⁷

La falta de acceso a vías de denuncia segura tiene un impacto significativo en el acceso a la justicia, el apoyo y la protección.⁹⁸ Además, en algunos países es necesario denunciar la violencia doméstica a las autoridades policiales como requisito previo para obtener un permiso de residencia específico.⁹⁹

Objetivo

Las autoridades deben garantizar que las mujeres víctimas de violencia puedan denunciar los delitos a la policía de forma segura, independientemente de su estatus de residencia y del lugar donde residan.

Esto está en consonancia con la Recomendación del Consejo de Europa de 2022 sobre los derechos de las mujeres y niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo¹⁰⁰ y con la recomendación de EIGE de crear mecanismos de denuncia seguros y confidenciales que protejan a las víctimas indocumentadas del control migratorio.¹⁰¹

95 Naciones Unidas, 2015, The World's Women 2015, Chapter 6, Violence against women (Mujeres en el mundo 2015, capítulo 6, Violencia contra las mujeres, en inglés), pág. 159.

96 Siempre, 2024, [Protocol for Assistance to Migrant Women: Starting from a gender perspective and applying an intersectional analysis](#) (Protocolo de asistencia a mujeres migrantes: partir de una perspectiva de género y aplicar un análisis interseccional, en inglés).

97 Servicio Jesuita a Refugiados Europa, 2024, [Detained and unprotected: access to justice and legal aid in immigration detention across Europe](#) (Detenidos y desprotegidos: acceso a la justicia y a la asistencia legal en los centros de detención migratoria en Europa, en inglés).

98 PICUM, 2022, [Acceso incondicional a los servicios para las víctimas de delitos en situación irregular](#).

99 OCDE, 2024, [How do OECD countries respond to domestic violence against migrants?](#) (OCDE, 2024, ¿Cómo responden los países de la OCDE a la violencia doméstica contra las personas migrantes?, en inglés).

100 Recomendación CM/Rec(2022)17 del Consejo de Europa sobre la protección de los derechos de las mujeres y niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

101 Documento de posición de EIGE, 2025: [Addressing gender-based violence in migration: How to strengthen national action plans on Women, Peace and Security across the EU](#) (Abordar la violencia de género en la migración: cómo reforzar los planes de acción nacionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad en toda la UE, en inglés).

Medidas

- ✓

Eliminar los requisitos de presentación de documentos de identidad o permisos de residencia al denunciar delitos a la policía.
- ✓

Garantizar que los datos recopilados para la denuncia de delitos a la policía no se compartan con las autoridades de inmigración.
- ✓

Prohibir la emisión de decisiones de retorno a las personas que presenten denuncias durante o después de los procedimientos.
- ✓

Garantizar que las víctimas reciban asistencia lingüística al presentar una denuncia.
- ✓

Garantizar mecanismos para la denuncia de delitos desde entornos de privación de libertad.
- ✓

Garantizar que las víctimas puedan denunciar un delito a través de terceros (como ONG, servicios de apoyo o representantes legales), sin que sus derechos estén condicionados a la denuncia por parte de terceros, y garantizar que puedan mantener la confidencialidad y no tengan la obligación de compartir la información de las víctimas con las autoridades de inmigración u otras autoridades.

Base jurídica

Legislación	Disposiciones
Convenio de Estambul	• Artículo 21 – Las víctimas deben recibir apoyo sensible a la hora de presentar sus demandas. • Artículo 27 – Los Estados deben fomentar la denuncia por parte de víctimas y testigos. • Artículo 49 – Las investigaciones rápidas deben llevarse a cabo sin obstáculos para las víctimas. • Artículo 50 – Las fuerzas de seguridad deberán responder de forma rápida y ofrecer una protección adecuada.
Directiva sobre los derechos de las víctimas	• Artículo 5 – Las víctimas tienen derecho a recibir apoyo e información cuando presenten una denuncia. • Considerando 25 – La demora en la denuncia de un delito por miedo no debe dar lugar a que se deniegue a la víctima la declaración por escrito de la denuncia.

Legislación	Disposiciones
Directiva sobre la violencia contra las mujeres:	• Considerando 35 – Los Estados deben asegurarse de que el estatus de residencia no desincentive la denuncia. • Artículo 14(4) – Los médicos y otros profesionales de la salud deberían poder denunciar a las autoridades cuando tengan indicios de que alguien esté en riesgo inminente de sufrir lesiones físicas graves, incluso si normalmente deben mantener la confidencialidad de la información del paciente.
Reglamento general de protección de datos	• Artículo 5(1)(b) – uso de los datos limitado a fines explícitos y legítimos ited to explicit and legitimate purposes
Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal	• Artículo 4(1)(b) – los datos personales deben recogerse con fines determinados, explícitos y legítimos, y no ser tratados de forma incompatible con esos fines (por ejemplo, los datos recogidos para la denuncia de delitos no deben utilizarse con fines de control migratorio). • Artículo 4(1)(c) – Los datos personales deben ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para los fines para los que sean tratados.

La Carta prevalece: garantizar que las víctimas indocumentadas puedan denunciar sin miedo

Una tensión fundamental en la protección de los derechos de las víctimas indocumentadas radica en dos obligaciones aparentemente contradictorias impuestas a los Estados miembros de la UE: proteger a las víctimas de delitos y sus datos, y denunciar y deportar a toda persona que se encuentre en situación irregular. Como destaca European Digital Rights (EDRI),¹⁰² esta paradoja surge de la interacción de tres obligaciones legales:

- **Derechos de las víctimas:** en virtud de la Directiva sobre los derechos de las víctimas y de la Directiva sobre la violencia contra las mujeres, los Estados deben garantizar los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos en toda la Unión Europea, independientemente de su estatus de residencia;
- **Protección de datos:** en virtud de la Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal (LED), los Estados deben tratar los datos personales de una determinada manera, respetando el principio de «limitación de la finalidad», según el cual los datos solo deben utilizarse para los fines para los que fueron facilitados. Por lo tanto, si una persona revela su identidad y otros datos personales para denunciar un delito, esta información no debe utilizarse para otros fines, como el control migratorio.
- **Retorno:** En virtud de la Directiva sobre el retorno, los Estados miembros están obligados a dictar una decisión de retorno una vez que se descubre la situación irregular de una persona.

Estos marcos son difícilmente compatibles y generan incertidumbre jurídica para los funcionarios y funcionarias que deben aplicarlos. En la práctica, los Estados miembros suelen dar prioridad a las deportaciones frente a la protección de las víctimas, socavando gravemente el acceso a la justicia de las personas indocumentadas.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ofrece una solución clara. Como Derecho primario de la UE, prevalece sobre el Derecho derivado, como la Directiva sobre los derechos de las víctimas, la Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal y la Directiva sobre el retorno.

En ese sentido, cuando la denuncia de un delito da lugar a una deportación, dicha decisión constituye una violación de la Carta, en particular del:

- Artículo 8: Protección de datos de carácter personal;
- Artículo 20: Igualdad ante la ley;
- Artículo 21: No discriminación;
- Artículo 47: Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial.

Para garantizar estos derechos fundamentales, deben prevalecer las normas de la UE sobre los derechos de las víctimas y la protección de datos. Los datos personales de las víctimas indocumentadas no deben compartirse con las autoridades migratorias cuando denuncien un delito y, para garantizarlo, deben crearse cortafuegos de información claros entre las fuerzas de seguridad y las autoridades migratorias.

102 EDRI, 2024, [Deported for reporting a crime: the paradox of securitisation policies](#) (Deportados/as por denunciar un delito: la paradoja de las políticas de securitización, en inglés).



Medida 2: Acceso a la información

Contexto

Las personas migrantes indocumentadas tienen menos contacto con las autoridades públicas que las demás y, por tanto, cuando son víctimas de un delito, a menudo desconocen sus derechos como víctimas y las medidas de protección disponibles.¹⁰³ 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 estos servicios de apoyo. 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 falta de disponibilidad en un idioma que las víctimas indocumentadas puedan entender también constituyen importantes barreras para recibir un mayor apoyo.¹⁰⁴

Objetivo

Las autoridades deben asegurarse de que las víctimas conozcan sus derechos y reciban la

Las mujeres indocumentadas que sufren violencia se enfrentan a menudo a serios obstáculos para acceder a información precisa sobre sus derechos y el apoyo disponible. Algunas están sometidas a un estricto control y no pueden salir sin dar explicaciones; otras creen tener información correcta cuando en realidad es falsa. El aislamiento social les dificulta aún más conocer sus derechos.¹⁰⁵ A menudo los agresores aprovechan la desinformación para mantener el control, utilizando amenazas y chantajes para impedir que las víctimas busquen ayuda.¹⁰⁶

información de manera que puedan entenderla y que les ayude a participar en los procedimientos penales.

103 OCDE, 2024, [How do OECD countries respond to domestic violence against migrants?](#) (OCDE, 2024, ¿Cómo responden los países de la OCDE a la violencia doméstica contra las personas migrantes?, en inglés).

104 PICUM, 2022, [Acceso incondicional a los servicios para las víctimas de delitos en situación irregular](#).

105 Asociación Por Ti Mujer, 2021, [Violencia de género en mujeres inmigrantes residentes en España: Un acercamiento a la realidad y las barreras de acceso a sus derechos](#).

106 Asociación Por Ti Mujer, 2021, [Violencia de género en mujeres inmigrantes residentes en España: Un acercamiento a la realidad y las barreras de acceso a sus derechos](#).

Medidas

- ✓

Informar a las víctimas sobre sus derechos y los servicios de apoyo disponibles:
 - » desde el primer contacto con una autoridad competente;
 - » en un idioma que comprendan;
 - » de forma gratuita;
 - » independientemente de que hayan presentado una denuncia.
- ✓

Proporcionar a las víctimas información sobre el proceso penal y mantenerlas informadas de la evolución de su caso, incluso:
 - » cuando ya no se encuentren en el país;
 - » cuando el agresor sea puesto en libertad.
- ✓

Se proporcionan servicios de traducción e interpretación gratuitos cuando sea necesario escuchar a las víctimas.

Base jurídica

Legislación	Disposiciones
Convenio de Estambul	• Artículo 13 – Las autoridades nacionales deben llevar a cabo amplias campañas de sensibilización pública sobre las medidas disponibles para prevenir la violencia. • Artículo 19 – Las víctimas deben recibir información comprensible y en el momento oportuno sobre los servicios de apoyo y las opciones legales. • Artículo 56 – Las víctimas deben estar informadas del curso de su demanda, de los cargos imputados y del resultado. Si existe un riesgo para la víctima o su familia, se les debe informar cuando el autor del delito sea puesto en libertad. Asimismo, la disposición exige que las víctimas puedan participar plenamente en los procedimientos judiciales y recibir apoyo a través de servicios de interpretación.
Directiva sobre los derechos de las víctimas	• Artículos 3, 4, 5, 6 y 7, y considerandos 26 y 34 – las víctimas tienen derecho a ser informadas de sus derechos y de su caso de una manera que puedan comprender, a servicios de interpretación gratuitos en función de su papel en el proceso penal y a presentar la denuncia en un idioma que comprendan o, en su defecto, mediante asistencia.
Directiva sobre la violencia contra las mujeres	• Considerando 35 – Los Estados miembros tienen la obligación de informar a todas las víctimas, independientemente de su estatuto de residencia. • Artículo 14 – Los Estados miembros velarán por que la información sobre la denuncia sea accesible y comprensible.

Medida 3: Permisos de residencia¹⁰⁷

Contexto

La falta de un permiso de residencia, o la dependencia de uno precario vinculado a un empleador o a una pareja, aumenta considerablemente el riesgo de las mujeres de sufrir violencia y limita su acceso a la justicia y la protección.

La disponibilidad y calidad de los permisos para las víctimas de delitos, incluidas las mujeres que sufren violencia, siguen siendo desiguales en los Estados miembros de la UE. Existen algunos programas en virtud de la legislación de la UE que, o bien obligan, o bien autorizan la concesión de permisos a determinadas víctimas de delitos.¹⁰⁸ Este es el caso de las personas nacionales de países no pertenecientes a la UE que se encuentran en la UE por motivos de reagrupación familiar, así como de quienes han sido víctimas de trata y de algunas formas de explotación laboral. En algunos casos, la legislación nacional va más allá de la legislación de la UE, como en España, donde se conceden permisos a las víctimas de delitos de odio, y en Grecia, donde la ley prevé permisos para las víctimas de diversos «delitos graves».¹⁰⁹

Varios Estados miembros como Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Italia, los Países Bajos, Polonia y España cuentan con legislación que concede permisos especiales a las víctimas de violencia doméstica cuyos visados dependen de su cónyuge. En cinco de ellos (Francia, Grecia, Italia, los Países Bajos y España), estas protecciones se extienden a las supervivientes indocumentadas que no entraron en el país con un visado dependiente de su cónyuge.¹¹⁰

En la práctica, el acceso a los permisos sigue siendo un reto. Un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) identificó varios obstáculos para las víctimas de violencia doméstica:¹¹¹

- Exigir a las víctimas que denuncien ante las autoridades policiales como condición para obtener un permiso.
- Disparidades en las pruebas aceptables, que van desde informes médicos y declaraciones de los centros de acogida hasta documentos policiales o judiciales, y en algunos países se exige la existencia de órdenes formales de protección o incluso de condenas.
- Plazos de tramitación largos e impredecibles: por ejemplo, alrededor de 10 meses en Noruega, 16 meses en Suecia y hasta un año en Italia, lo que a menudo coincide con la duración de los procedimientos penales.
- En los sistemas que vinculan los permisos a los procesos penales, la absolución o la falta de condena pueden dar lugar a la pérdida de la protección. En España se concede un permiso de residencia temporal para víctimas tras una condena judicial o una resolución que confirme su condición de víctima, incluso si el caso se archiva por motivos procesales. Las víctimas reciben un permiso provisional mientras esperan la decisión, que cuenta para la residencia permanente. Sin embargo, si el agresor es absuelto, se retira el permiso. En Grecia, los permisos por razones humanitarias pueden renovarse cada dos años durante el transcurso de los procedimientos judiciales o si persisten los motivos de que justifican la protección.

107 PICUM 2020, ¿Justicia insegura? Permisos de residencia para víctimas de delitos en Europa. [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>]; PICUM, 2022, Mecanismos y programas de regularización: Motivos de su importancia y cómo diseñarlos.

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

109 Ibid.

110 Ibid.

111 OCDE, 2024, How do OECD countries respond to domestic violence against migrants? (OCDE, 2024, ¿Cómo responden los países de la OCDE a la violencia doméstica contra las personas migrantes?, en inglés).

Estos desafíos se agravan aún más para las mujeres racializadas, las mujeres con discapacidad, las personas¹¹² LGBTQI+ y otros grupos marginados

que se enfrentan a formas de discriminación interseccionales y a barreras adicionales para acceder a la seguridad y el apoyo.

Objetivo

Las autoridades deben garantizar que las mujeres indocumentadas que sufren violencia, así como aquellas que tengan un permiso de residencia dependiente puedan acceder a permisos de residencia

autónomos y seguros y estén protegidas contra la deportación con el fin de garantizar su seguridad y permitirles el acceso a la justicia y el apoyo.

Medidas

- ✓ Garantizar que las víctimas indocumentadas, las víctimas cuyo estatus de residencia depende de su cónyuge o pareja, y sus hijos, tengan acceso a un permiso de residencia autónomo. El permiso debe:
 - » Ser accesible no solo por iniciativa de las fuerzas del orden o de los agentes sociales, sino también mediante solicitud directa de la víctima, a través de un procedimiento claro y no gravoso.
 - » Tener una validez mínima de 24 meses (o de 36 cuando haya menores) para garantizar la estabilidad.
 - » No exigir el pago de tasas para su solicitud.¹¹³
 - » Contar con asistencia jurídica gratuita para todas las personas que soliciten, renueven o recurran una decisión sobre un permiso de residencia.
 - » Contar como residencia regular a efectos de la obtención de un permiso de larga duración o permanente y ser convertible en un permiso más estable en función de criterios claros, como medida correctora y

- para prevenir la revictimización, si aún no se ha concedido uno de larga duración.
 - » No estar condicionado a la cooperación con las autoridades policiales ni a los procedimientos penales.
- ✓ Suspender los procedimientos de deportación o expulsión mientras se examinan las solicitudes de permisos de residencia o de medidas de protección.
- ✓ Garantizar que las mujeres indocumentadas supervivientes de violencia no sean devueltas a ningún país donde su vida corra peligro o donde puedan ser sometidas a tortura o a tratos inhumanos o degradantes, de conformidad con las obligaciones del principio de no devolución (non-refoulement).
- ✓ Las personas que presenten denuncias penales, independientemente de su estatus migratorio, deben poder solicitar otros permisos de residencia previstos en la legislación nacional (por ejemplo, por motivos de trabajo, familia, estudios o protección), más allá de los permisos específicos para víctimas.

112 PICUM, 2024, Navigating disability and irregular status in Europe (Vivir con discapacidad y en situación irregular en Europa, en inglés).

113 PICUM, 2024, The use of fees in residence procedures in Europe: pricing people out of a residence permit (El uso de tasas en los procedimientos de residencia en Europa: excluir a las personas de los permisos de residencia por motivos económicos, en inglés).

Base jurídica

Legislación	Disposiciones
Convenio de Estambul	• Artículo 29 – Los Estados deberán proporcionar recursos civiles adecuados a las víctimas. • Artículo 59 – Los Estados deberán conceder permisos de residencia autónomos a las víctimas cuyo estatuto de residencia dependa de su cónyuge o pareja, suspender los procedimientos de expulsión durante la tramitación de las solicitudes y permitir a las víctimas de matrimonios forzosos recuperar su estatuto de residencia. • Artículo 61. (2) – Los Estados deben garantizar que «las víctimas de violencia contra las mujeres, con independencia de su condición o de su lugar de residencia, no puedan ser devueltas en circunstancia alguna a un país en el que su vida pudiera estar en peligro o en el que pudieran ser víctimas de tortura o de tratos o daños inhumanos o degradantes».
Directiva de retorno	• Artículo 6(4) – Los Estados miembros podrán conceder un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de otro tipo, suspendiendo o retirando cualquier decisión de retorno en consecuencia.
Directiva sobre reagrupación familiar	• Artículo 15(3) – Los Estados miembros establecerán disposiciones para conceder permisos de residencia autónomos en circunstancias especialmente difíciles.
Directiva relativa al derecho de los ciudadanos de la UE	• Considerando 15, artículo 13(2)(c) – Los Estados miembros deberán salvaguardar los derechos de residencia de los/as familiares no comunitarios de los ciudadanos y ciudadanas de la Unión en circunstancias especialmente difíciles, como la violencia doméstica.
Directiva sobre los derechos de las víctimas	• El considerando 10 establece explícitamente que no trata las condiciones de la residencia de las víctimas de delitos. Al mismo tiempo, los Estados miembros deben garantizar que los derechos de las víctimas no se supediten a su estatuto de residencia, su ciudadanía o nacionalidad. La denuncia de un delito y la participación en procesos penales no generan derecho alguno respecto del estatuto de residencia de la víctima.
Directiva sobre la violencia contra las mujeres	• El considerando 35 confirma que se puede conceder a las víctimas un permiso de residencia autónomo por razones humanitarias o de otro tipo, y hace hincapié en la atención que debe prestarse a las necesidades especiales de las personas vulnerables durante los procedimientos de retorno.



Medida 4: Asistencia jurídica

Contexto

El acceso a la asistencia jurídica es un obstáculo fundamental para que las mujeres migrantes indocumentadas puedan acceder a la justicia. Estas personas se enfrentan a importantes dificultades para obtener asistencia jurídica, incluidas las que

se encuentran en centros de detención. Entre los obstáculos figuran el elevado coste de los servicios jurídicos, la disponibilidad limitada de abogados y abogadas y la escasez de profesionales suficientemente especializados en derecho migratorio.¹¹⁴

Objetivo

Las autoridades deben garantizar el acceso gratuito a la asistencia legal a las víctimas de delitos, incluso

cuando se encuentren en situaciones de privación de libertad (por ejemplo, en centros de detención).

Medidas

- ✓ Proporcionar asistencia jurídica gratuita a las víctimas.
- ✓ Ofrecer formación a abogados y abogadas en derecho de extranjería con un enfoque de género.

Base jurídica

Legislación	Disposiciones
Convenio de Estambul	• El artículo 57 establece que «las Partes velarán por que las víctimas tengan derecho a asistencia jurídica y ayuda legal gratuita según las condiciones previstas en su derecho interno».
Directiva sobre los derechos de las víctimas	• Artículos 10, 13 y 14, y considerandos 34 y 47 – Las víctimas tienen derecho a participar en los procesos penales y a recibir asistencia jurídica y reembolsos en la medida en que el derecho nacional así lo prevea.
Directiva sobre la violencia contra las mujeres	• El artículo 14(2) especifica que los Estados miembros podrán ampliar la asistencia jurídica a las víctimas que denuncien delitos, cuando así se disponga en el Derecho nacional.

114 FRA, 2021, [Legal aid for returnees deprived of liberty](#) (Ayuda legal para retornados privados de libertad, en inglés); Servicio Jesuita a Refugiados Europa, 2024, [Detained and unprotected: access to justice and legal aid in immigration detention across Europe](#) (Detenidos y desprotegidos: acceso a la justicia y a la asistencia legal en los centros de detención migratoria en Europa, en inglés).



Medida 5: Acceso incondicional a los servicios, el apoyo y el alojamiento

Contexto

Además de brindar apoyo emocional y psicológico, investigaciones de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) muestran que los servicios de apoyo a las víctimas desempeñan un papel esencial a la hora de proporcionarles información que a menudo va más allá de la capacidad de la policía, por ejemplo, sobre sus derechos, así como información práctica sobre su papel en los procedimientos y lo que pueden esperar.¹¹⁵

Las víctimas que dudan sobre si denunciar los hechos a la policía a menudo deciden hacerlo después de ponerse en contacto con un servicio de

apoyo a víctimas y recibir información y/o asistencia de dichos servicios.¹¹⁶

Para las personas migrantes indocumentadas, en particular las mujeres, los desafíos para acceder a servicios de apoyo y protección adecuados son aún mayores. Entre los obstáculos figuran la exclusión de los albergues, la atención de salud mental y el apoyo psicológico.¹¹⁷ La escasa confianza en las autoridades y la exclusión de los servicios generales, incluida la atención sanitaria, generan cargas adicionales que las aíslan aún más y aumentan su vulnerabilidad.¹¹⁸

Objetivo

Las autoridades deben garantizar que las víctimas de violencia indocumentadas puedan acceder a servicios de apoyo integrales, gratuitos y

confidenciales, como el alojamiento seguro, independientemente de su estatus de residencia y de si han presentado una denuncia formal.

115 FRA, 2024, Stepping up the response to victims of crime: FRA's findings on challenges and solutions (Intensificar la respuesta a las víctimas de delitos: conclusiones de la FRA sobre desafíos y soluciones, en inglés).
116 FRA, 2024, Stepping up the response to victims of crime: FRA's findings on challenges and solutions (Intensificar la respuesta a las víctimas de delitos: conclusiones de la FRA sobre desafíos y soluciones, en inglés).
117 PICUM, 2022, Acceso incondicional a los servicios para las víctimas de delitos en situación irregular; END-FGM, 2021 Support services for survivors of female genital mutilation in Europe (Servicios de apoyo para las supervivientes de la mutilación genital femenina en Europa, en inglés). Documento de posición.
118 PICUM, 2023, Migration status: A key structural social determinant of health inequalities for undocumented migrants (La situación migratoria: un determinante social estructural clave de las desigualdades en materia de salud para las personas migrantes indocumentadas, en inglés); PICUM, 2022, Panorama de las medidas de protección sociales de los Gobiernos nacionales y locales para las personas migrantes en situación irregular.

Medidas

- ✓ Informar a las víctimas indocumentadas sobre la posibilidad de acceder de forma gratuita a servicios de apoyo para víctimas y a servicios especializados para mujeres.
- ✓ Garantizar que las víctimas indocumentadas tengan derecho a recibir atención sanitaria, así como a los servicios de salud sexual y reproductiva.
- ✓ Proporcionar asistencia psicológica y apoyo especializado en trauma para las víctimas indocumentadas.
- ✓ Garantizar que los datos personales, incluidos los relacionados con la situación de residencia, estén protegidos y no se compartan con las autoridades migratorias cuando se acceda a los servicios.
- ✓ Proporcionar acceso a refugios y alojamientos temporales seguros para las mujeres supervivientes de la violencia indocumentadas.
- ✓ Llevar a cabo una evaluación de las necesidades individuales de manera inmediata tras el primer contacto, con el fin de identificar las necesidades específicas de protección y apoyo. Dicha evaluación deberá:
 - » Tener en cuenta el estatus de residencia, el género, la edad, la discapacidad, el nivel de dependencia del agresor, el riesgo de revictimización y otras vulnerabilidades.
 - » Revisarse periódicamente y adaptarse según sea necesario a lo largo del procedimiento.
 - » Dar lugar a medidas de protección y servicios de apoyo adaptados (por ejemplo, alojamiento seguro, zonas de espera separadas, asistencia psicológica, acompañamiento especializado, apoyo para regularizar la situación de residencia irregular).

Base jurídica

Legislación	Disposiciones
Convenio de Estambul	• Artículo 20 – Las víctimas deberán tener acceso a servicios de apoyo adecuados, entre otros, a asesoramiento legal y psicológico, así como a alojamiento en refugios. • Artículo 22 – Los Estados deberán proporcionar a las víctimas servicios de apoyo especializados adecuados e inmediatos. • Artículo 23 – Las víctimas deberán tener acceso a un alojamiento adecuado y seguro. • Artículo 24 – Los Estados deberán crear líneas telefónicas de ayuda para las víctimas gratuitas, confidenciales y disponibles las 24 horas del día, los 7 días de la semana. • Artículo 25 – Los Estados deberán proporcionar centros gratuitos y de fácil acceso que ofrezcan atención médica y apoyo psicológico a las víctimas de violencia sexual. • Artículo 26 – Los servicios de apoyo a las víctimas deben tener en cuenta las necesidades y el interés superior de los niños y niñas testigos. • Artículo 18 – Las medidas de protección y apoyo no estarán condicionadas a la voluntad de las víctimas de cooperar en los procedimientos penales.
Directiva sobre los derechos de las víctimas	• Artículo 4, considerando 21 – Las víctimas tienen derecho a recibir información sin retrasos innecesarios sobre los servicios de apoyo disponibles. • Artículos 22-24 y considerandos 55-58 – Las víctimas tienen derecho a una evaluación individual de sus necesidades y a medidas de protección específicas para las más vulnerables. • Artículos 8 y 9 y considerando 37 – Las víctimas tienen derecho a acceder a servicios de apoyo individualizados, gratuitos y confidenciales, antes, durante y después del proceso penal. • Artículo 8 – Las víctimas tienen derecho a servicios de apoyo independientemente de que se haya presentado una denuncia formal. • Artículos 18, 19, 20 y 21 y considerandos 52-54 – Las víctimas tienen derecho a la protección frente a la victimización secundaria o reiterada, tales como las medidas cautelares y las órdenes de alejamiento.

Legislación	Disposiciones
Directiva sobre la violencia contra las mujeres	• Considerando 35 y artículo 14 – Todas las víctimas tienen derecho a acceder a servicios de apoyo y deben adoptarse medidas específicas para los grupos especialmente vulnerables. • Artículo 25 – Los servicios de apoyo especializados deben estar disponibles para las víctimas, independientemente de si han presentado una denuncia formal, y deben proporcionarse de manera presencial, adaptarse a sus necesidades, ser fácilmente accesibles y estar disponibles de forma inmediata, incluyendo modalidades en línea. • Artículo 26 – Se crearán centros de referencia gratuitos y accesibles para atender a las víctimas de violación o violencia sexual. • Artículo 30, considerando 67 – Los refugios y alojamientos provisionales estarán a disposición de las víctimas y de las personas a cargo menores de 18 años, independientemente de su nacionalidad o estatuto de residencia.



Medida 6: Indemnización y reparación

Contexto

Las mujeres indocumentadas que sufren violencia se enfrentan a menudo a importantes barreras a la hora de acceder a las indemnizaciones y vías de reparación. Además, el miedo a ser descubiertas, la falta de asistencia jurídica y las dificultades para desenvolverse en sistemas jurídicos complejos las disuaden aún más de reclamar una indemnización u otras formas de reparación.

Objetivo

Las autoridades deben garantizar que las víctimas de violencia indocumentadas tengan acceso efectivo a la indemnización por parte de los autores y, cuando

garantizar el acceso a la indemnización y a las vías de reparación no solo constituye una forma de justicia, sino también un paso fundamental hacia la recuperación, la independencia económica y el empoderamiento de las supervivientes de la violencia.

corresponda, a los regímenes de indemnización estatal y a las vías de recurso civil, independientemente de su estatus de residencia.

Medidas

- ✓ Garantizar que las víctimas indocumentadas puedan reclamar y obtener una indemnización de los agresores a través de procedimientos penales y civiles, sin discriminación por motivo de su estatuto de residencia.
- ✓ Permitir el acceso a los planes de indemnización financiados por el Estado a todas las víctimas de delitos violentos, independientemente de su situación de residencia o de su cooperación con las fuerzas del orden.
- ✓ Proporcionar asistencia y asesoramiento jurídico gratuitos para ayudar a las víctimas a tramitar los procedimientos de indemnización y reparación, así como la ejecución de las órdenes de indemnización concedidas.
- ✓ Garantizar que las reclamaciones de indemnización puedan llevarse a cabo sin riesgo de detención o expulsión, incluyendo la protección de los datos personales presentados durante los procesos de reclamación.
- ✓ Informar a las víctimas de manera rápida y clara sobre su derecho a la indemnización y las vías disponibles para ejercerlo, así como sobre el proceso y los resultados de los procedimientos legales.

Base jurídica

Legislación	Disposiciones
Convenio de Estambul	• Artículo 30 – Las víctimas tienen derecho a reclamar una indemnización al autor del delito. • Artículo 29 – Se adoptarán recursos civiles adecuados contra los autores.
Directiva sobre los derechos de las víctimas	• Artículo 16 – Los Estados miembros deberán garantizar que las víctimas de delitos violentos intencionales tengan acceso a sistemas estatales de indemnización, independientemente de su nacionalidad o estatuto de residencia.
Directiva sobre la violencia contra las mujeres	• Artículo 24 – Las víctimas tendrán derecho a solicitar a los autores una indemnización íntegra por los daños y perjuicios derivados de delitos de violencia contra las mujeres o de violencia doméstica, de conformidad con el Derecho nacional.

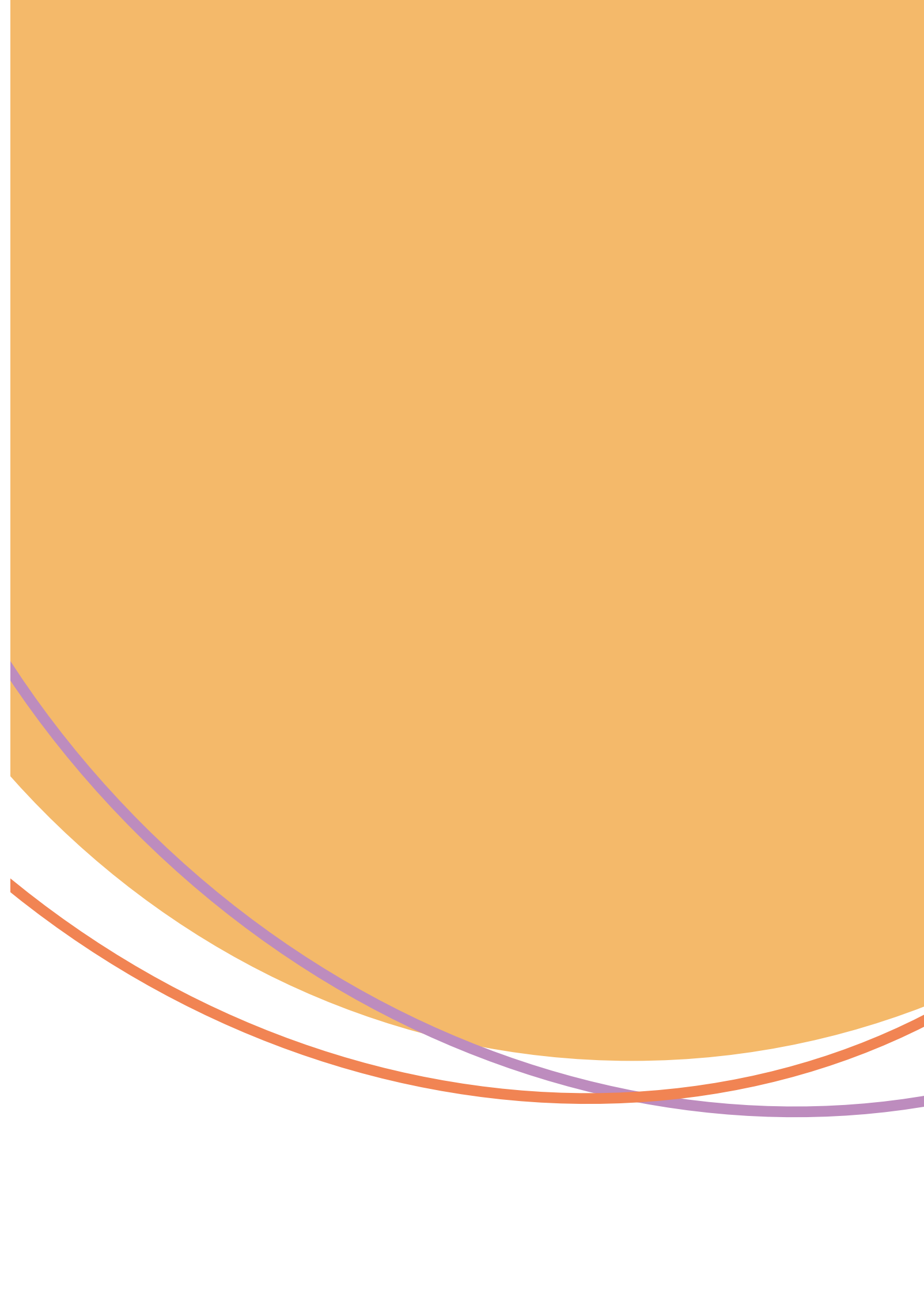
Conclusión

Garantizar la justicia y la protección de las mujeres indocumentadas que sufren violencia es una obligación basada en los derechos humanos esencial para el respeto del Estado de Derecho en la Unión Europea.

Las seis medidas descritas anteriormente —desde la denuncia segura y el acceso a la información hasta la concesión de permisos de residencia seguros, la protección frente a la deportación, la asistencia jurídica, los servicios de apoyo integrales y el acceso a la indemnización— se refuerzan entre sí y son indispensables en conjunto.

Abordan las profundas barreras estructurales que impiden a las mujeres indocumentadas buscar ayuda, escapar de la violencia y reconstruir sus vidas con seguridad y dignidad. Sin ellas, las víctimas indocumentadas siguen siendo invisibles en el sistema judicial y quedan excluidas de los marcos de protección, lo que las expone a un riesgo continuo de abuso, explotación y revictimización.

Con la aplicación de estas medidas, las autoridades de la UE, nacionales y locales pueden crear un entorno en el que todas las mujeres, independientemente de su situación legal, puedan ejercer sus derechos sin miedo. Garantizar que ninguna mujer se quede atrás no es una opción: es un compromiso necesario con la igualdad, la dignidad y la justicia.





PICUM

For undocumented migrants,
for social justice.

Rue du Congrès 37
1000 Brussels, Belgium
Tel: +32 2 883 68 12
info@picum.org
www.picum.org