

LA DESPROTECCIÓN DE LA MUJER

Lucía Paloma Abolafia Cobo, Davinia Baños López y Carmen Merino Flores

Universidad de Granada

El objetivo de la comunicación es profundizar en la figura de la mujer como sujeto vulnerable en distintos ámbitos tales como el social, laboral, jurídico, cultural o familiar.

La falta de mecanismos para combatir la violencia contra la mujer es evidente quedándonos por tanto un largo camino que recorrer hacia la igualdad.

Estudiaremos la situación jurídica de la mujer en países donde no se les reconoce aún como sujeto de derecho, lo que las empuja a solicitar protección dentro de nuestro sistema jurídico.

Dentro del Derecho Internacional del Refugiado y en particular, en el ámbito europeo, se tiende a restringir cada vez más el acceso a la obtención del asilo.

Asimismo, estudiaremos como forma de violencia contra la mujer, la incidencia de la violencia doméstica en el colectivo inmigrante presente en Andalucía.

1. EL PAPEL DE LA MUJER EN DIFERENTES SOCIEDADES Y CULTURAS

El concepto de género ha sido objeto de estudio por parte de muchos autores. El género, como categoría social, es una de las contribuciones teóricas más significativas del siglo XX, a pesar de que sus antecedentes son bastante más antiguos¹. Es, sin embargo, durante el citado siglo cuando florecen las aportaciones de numerosos autores entre los que destacan Simone de Beauvoir², Victoria Klein³ o Judith Butler⁴.

Sin embargo, el concepto de género, a pesar del gran número de estudios que versan sobre el significado de este sustantivo, sigue rodeado de una gran polémica ya que resulta casi imposible concentrar en una única definición todo el significado social, psicológico y cultural implícito en este término.

La IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas (Pekín, 1995) definió el género como todas aquellas *relaciones entre mujeres y hombres basadas en roles definidos socialmente que se asignan a uno u otro sexo*, definición que sería completada en la misma Conferencia por Bella Abzug⁵: *"El sentido del término 'género' ha evolucionado, diferenciándose de la palabra 'sexo' para expresar la realidad de que la situación y los roles de la mujer y del hombre son construcciones sociales sujetas a cambio"*.

La ONU, consciente de lo importancia de la lucha a favor de la igualdad entre géneros, ha convocado durante sus 65 años de vida cuatro conferencias sobre la mujer (México D.F en 1965, Copenhague 1980, Nairobi 1985 y Beijing 1995). Fue en esta última conferencia donde se dio un gran paso en pro de la proclamación de la mujer como sujeto íntegro de derecho así como del reconocimiento del papel de la mujer como fundamental durante el siglo XXI.

La migración femenina se realiza en volúmenes cada vez más importantes (actualmente, las mujeres constituyen más de la mitad de la población migrante) y es necesario insistir en la importancia de la perspectiva de género en procesos de migración internacional, con el propósito de reconocer las relaciones desiguales de la migración entre hombres y mujeres, así como de analizar las vivencias de la migración desde la especificidad de las mujeres. Los movimientos migratorios femeninos se han caracterizado por su invisibilidad, quedando la figura de la mujer relegada a un segundo plano, ya que se asociaba a una labor puramente reproductiva y de acompañamiento pasivo del hombre, al que sí que se le identificaba con una claro rol laboral.

A esta invisibilidad hay que añadir la ausencia de estudios de los movimientos migratorios femeninos debido a la infra valorización de la actividad económica femenina, la ausencia de la mujer en las investigaciones en

¹ Libros como "The Enfranchisement of Women" escrito en 1851 por Harriet Taylor o "El sometimiento de las mujeres" del que fue marido de Harriet Taylor, John Stuart Mill.

² "El segundo sexo" de 1949 y escrito por Simone de Beauvoir es uno de los ensayos feministas más importantes del siglo XX.

³ "El carácter femenino"

⁴ "El género en disputa. Feminismo y la subversión de la identidad" (1990).

⁵ Abogada y política estadounidense fundadora del grupo activista *Women Strike For Peace* y la organización National Women's Political Caucus.

general (investigaciones realizadas por hombres) y a la escasez de datos relativos a las migraciones femeninas.

Sin embargo, durante las tres últimas décadas sí puede hablarse de una migración femenina, independiente de la figura masculina, donde priman los factores culturales, económicos y sociales. La mujer ha dejado de ser la figura social privada de la migración para convertirse en sujeto público y económico de la misma.

Las causas de las migraciones de la mujer dependen de las condiciones personales y económicas que la rodean, así como de la estructura familiar y social en la que está inmersa. Estas causas abarcan desde la necesidad de trabajo y mejoras laborales, hasta la satisfacción de necesidades culturales inherentes a la mujer, así como el afloramiento de nuevos modelos familiares.

Hay, sin embargo, una causa que fomenta la migración femenina de forma negativa y forzada: la violencia ejercida contra ella. La expresión "violencia contra la mujer" se refiere a todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya ocurra en la vida pública o en la privada.⁶

Existen muchas formas de violencia contra la mujer, muchas de ellas encubiertas bajo el yugo de prácticas culturales aceptadas social y culturalmente en el país donde se practican. La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de la ONU (Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993) reconoce en su artículo 2 tres tipos de violencia ejercida contra la misma: la violencia física, sexual y psicológica en la familia (violencia que abarca el abuso sexual, la violación de las mujeres del entorno familiar, los malos tratos, la mutilación genital femenina y la violencia relacionada con la explotación entre otras); la violencia física, sexual y psicológica dentro de la comunidad en general que incluye la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexual en el trabajo, en instituciones educativas y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada); y por último, la violencia física, sexual y psicológica tolerada por un Estado.

Muchas de estas prácticas suponen una violación de los derechos de las mujeres en los países receptores de inmigrantes, así como injustificables desde el punto de vista más tradicional o cultural, constituyendo uno de los principales obstáculos para la aceptación de culturas que sí que permiten estas prácticas tradicionales. La violencia contra las mujeres ha tomado diversas formas a lo largo de la historia y de las culturas siendo importante no olvidar que se ejerce en todas las sociedades del mundo, con independencia de cualquier tipo de nivel social, económico o racial.

Una de las prácticas que más polémica ha suscitado, por su excesiva crueldad, es la mutilación genital o circuncisión femenina, que consiste en la extirpación total o parcial de los genitales externos femeninos u otras lesiones a los órganos genitales femeninos. Esta práctica, tradicional en 28 países de África, así como en ciertos países asiáticos, afecta a más de 120 millones de niñas y mujeres en el mundo. A su favor, se argumentan razones psicosexuales (atenuación del deseo sexual en las mujeres, mantenimiento de la castidad y virginidad antes del matrimonio y fidelidad durante el matrimonio) sociológicas (identificación con la herencia cultural, iniciación de las niñas a la condición de mujeres, integración social y mantenimiento de la cohesión social), higiénicas y estéticas (en algunos países, los genitales externos femeninos se consideran sucios y antiestéticos y deben eliminarse para fomentar la higiene y proporcionar atractivo estético) e incluso, razones religiosas (algunas comunidades musulmanas practican la mutilación genital creyendo como exigencia de la religión islámica, sin tener en cuenta que esta práctica precede al Islam además de estar en contra de las enseñanzas del Corán y de la Biblia).

En España, la mutilación genital femenina es un delito tipificado y sancionado en los artículos 147, 148, 149 y 150 del Código Penal, además de estar recogido en el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. El ACNUR también se opone a esta práctica ya que la considera una violación de los derechos humanos fundamentales⁷.

Varios países europeos como Bélgica, Francia, Alemania, Reino Unido o Suecia han concedido el estatuto de refugiadas políticas a mujeres amenazadas con sufrir esta práctica.

Otra de las prácticas condenadas internacionalmente es la dote, o pago de una cantidad económica elevada de la familia de la novia al novio, que constituye una tradición aún muy arraigada en Asia. El fenómeno de las migraciones internacionales está provocando la realización de esta práctica en países donde esta práctica nunca ha existido o bien, donde ya se ha extinguido.

⁶ Consúltense el documento A/CONF.177/20/Rev.1 Naciones Unidas, Informe de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Véase asimismo el artículo 1 de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de 20 de Diciembre de 1993.

⁷ Informe del 11 Seminario de las Naciones Unidas sobre las prácticas tradicionales que afectan la salud de las mujeres y de los niños.

La comunidad internacional condena su práctica sólo si las novias son maltratadas por el incumplimiento del pago y es el mismo Estado en el que produce este tipo de violencia el que está obligado a intervenir para impedir la violencia vinculada a este hecho. Se han dado casos en los que las familias obligan al casamiento a edades muy tempranas o que incluso imponen la ingestión de una dieta calórica que provoca un adelantamiento de la pubertad, ya que el valor de la dote es menor para las novias más jóvenes.

El repudio es otro de los conflictos jurídicos vinculados a las migraciones internacionales y el multiculturalismo. Existen tres tipos diferentes de repudios: el unilateral y extrajudicial o *talak*, el consensual por compensación, conocido como *hul*, y la disolución judicial o *trafiq*.

La figura del *talak* es la que plantea una mayor problemática en cuanto a la posición de la mujer ya que, según este tipo de repudio, el marido puede poner fin al matrimonio sin necesidad de motivación alguna, sin intervención de la mujer y sin intervención judicial. A pesar de ser una conducta moralmente reprobada, las actuales legislaciones de los países islámicos (salvo Túnez) todavía lo recogen y es perfectamente lícito.

Aunque en un principio se puede pensar que existen mecanismos internacionales y regionales para luchar contra la discriminación y la violencia contra las mujeres, aún queda un largo camino por recorrer.

2. LA POSIBILIDAD DE ACOGERSE A LA PROTECCIÓN DE ASILO POR RAZÓN DE GÉNERO EN LA UNIÓN EUROPEA

A lo largo de nuestra trayectoria como civilización hemos creado mecanismos en los que serán otros Estados los que nos faciliten la protección que demandamos y que el Ordenamiento Internacional nos brinda cuando se vulneran derechos que deben ser protegidos. Pero esta posibilidad de acceso a una protección de otro Estado dentro del Derecho del Refugiado y Asilo no resulta en ningún modo sencilla. Uno de los mayores pasos conseguidos en relación a los refugiados y que sigue siendo la piedra angular, se adopta en la Conferencia de Plenipotenciarios celebrada en Ginebra del 2 al 25 de julio de 1951 donde fue finalmente aprobada, el 28 del mismo mes, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, completándose años más tarde con su Protocolo Adicional de 31 de enero de 1967⁸. Centrándonos en los motivos recogidos en la Convención por la que se reconoce el estatuto de refugiado encontramos lo siguiente:

Artículo A.2: Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él⁹.

En la definición no se profundiza en los motivos de persecución, y no se hace mención expresa al género como motivo de amparo para el estatuto de refugiado. Pero a lo largo del tiempo ha adquirido un sentido, en el que el sexo puede ser determinante para establecerlo como motivo de persecución. Por tanto, si atendemos al espíritu y finalidad hoy podemos encajar otras situaciones que no están incluidas a priori¹⁰ en la Convención. El Alto Comisionado para los Refugiados (en adelante, ACNUR) establece en septiembre de 1979 un manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y su Protocolo Adicional, ya que resulta difícil establecer los límites de algunos de sus conceptos, tales como "persecución", "fundados temores"... Este manual será completado en 2002 por las directrices sobre protección internacional: la persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1 A)2 de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y su protocolo de 1967, en el cual se reconoce la existencia de la peculiaridad de solicitar asilo por cuestiones de género. En la posición que adopta el ACNUR se debe tener en cuenta que la cuestión de género no otorgará "per se" la condición de refugiada, siendo necesario cumplir los requisitos de persecución y los fundados temores recogidos en la Convención.

No cabe duda que la interpretación de los Estados y su práctica difiere en unos y otros, no estando exenta de una "mala praxis" en cuanto al reconocimiento del estatuto del refugiado incurriendo en ocasiones en una violación del Derecho Internacional del Refugiado y de los Derechos Humanos¹¹. La dificultad de probar "fun-

⁸ La entrada en vigor del Convenio se produce el 22 de abril de 1954. En cuanto a su Protocolo adicional entra en vigor el 4 de octubre de 1967. La Convención pretendía cubrir la laguna que dentro del grosso jurídico de Derechos Humanos que se había desarrollado por los tratados internacionales tras la Segunda Guerra Mundial había quedado en la materia, habiéndose ignorado el derecho a "buscar asilo" (artículo 14 DUDH).

⁹ Tras la entrada en vigor del Protocolo Adicional a la Convención de Ginebra se omite en la definición de refugiado el límite temporal y geográfico que hasta ese momento existía.

¹⁰ Véase la Parte II, Sección III sobre la interpretación de los tratados los artículos 31, 32 y 33 de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados de 23 de mayo, de 1969.

¹¹ Véase artículo 33 de la Convención Ginebrina, artículo 3,5 y 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; artículo 3 de la Convención contra la tortura y tratos o penas inhumanas o degradantes de 10 de diciembre de 1984; artículo 1 y 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 (Véase al respecto las reservas hechas por algunos Estados al artículo 2); artículo 3 de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer 1993. Artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

dados temores”, “persecución” e incluirlo dentro de algunos de los motivos es una ardua tarea con la que cuentan todos los refugiados, pero que en el caso de las mujeres se duplica por la interpretación que puede hacerse en sociedades machistas y patriarcales sobre estos motivos en relación a la discriminación o al riesgo que puede correr su vida o integridad física por cuestiones de género en particular, pudiendo ser los originarios de tal persecución tanto el Estado por haber establecido legislaciones discriminatorias o por su falta de protección efectiva, o como en el caso de la violencia dentro de la familia que se constituya por agentes privados, ya que resulta espinoso eliminar los factores sociales, culturales y políticos que subyacen en origen en muchas de nuestras sociedades.

Dentro del marco europeo, debemos incluir los inconvenientes surgidos a través de su complejo sistema que ha ido desarrollando en las últimas décadas. Recordemos que a través del Tratado de Maastricht se crea la Unión Europea (1993) se establecen los ámbitos que serán de interés común dentro de la cooperación, pues aún no están bajo las competencias comunitarias. Entre ellas encontramos: la política de asilo, las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas; la política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados; entre otras (véase artículo k-1). Por tanto configurándose Europa como un espacio de libertad, seguridad y justicia se hace necesario asumir competencias que hasta ahora pertenecían a la esfera más privada de los Estados. Se le concede al Consejo la capacidad de poder adoptar todas las medidas oportunas para garantizar la libre circulación de personas, lo que queda vinculado directamente, con aquellas relativas al control de las fronteras exteriores, asilo e inmigración¹².

Así con el mandato del artículo 63 (TCE), empieza a elaborarse el denominado sistema común de asilo (SECA, CEAS). Ésta primera fase que debía cumplir sus objetivos en 2004 (finalmente completado con el transcurso del plazo de transposición de la Directiva de Procedimiento en diciembre de 2007), vendrá definida a través del Consejo Europeo de Tampere¹³ y confirmado por el Programa de La Haya¹⁴. Esta fase se materializará con siete normas de derecho derivado: Reglamento Dublín II y Eurodac, para el examen de las demandas de asilo; la Directiva de Procedimientos, que contiene normas mínimas que deben aplicar los Estados para conceder o retirar el estatuto de refugiado, así como la definición de los estatutos de protección: convencional, subsidiario y temporal; la Directiva de Acogida, que define el estatuto del solicitante de asilo; la Directiva de Cualificación, que determina el estatuto de refugiado y el de beneficiario de protección subsidiaria¹⁵; la Directiva de Protección Temporal, para los casos de afluencia masiva; y finalmente se crea el Fondo Europeo de Refugiados (FER), como apoyo económico¹⁶. Con estas normas, que no podemos olvidar que son de mínimos por lo que los Estados en su transposición siguen teniendo un margen discrecional lo que supone una diferencia de trato a la hora de solicitar asilo en uno u otro Estado parte de la Unión Europea. A ello se añade la asunción

¹² Artículo 61: A fin de establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, el Consejo adoptará: a). En un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas de conformidad con el artículo 14, conjuntamente con las medidas de acompañamiento directamente vinculadas con aquélla y relativas a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración, de conformidad con lo dispuesto en los puntos 2 y 3 del artículo 62, en la letra a) del punto 1 y en la letra a) del punto 2 del artículo 63, así como medidas para prevenir y luchar contra la delincuencia de conformidad con lo dispuesto en la letra e) del artículo 31 del Tratado de la Unión Europea; b) Otras medidas en los ámbitos del asilo, la inmigración y la protección de los derechos de los nacionales de terceros países, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63; c). Medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil, de conformidad con el artículo 65; d). Medidas adecuadas para fomentar e intensificar la cooperación administrativa, de conformidad con el artículo 66; e). Medidas en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal destinadas a garantizar un alto grado de seguridad mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia dentro de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea. Véase Título IV del TCE (artículos 61-69).

¹³ La reunión tuvo lugar el 15 y 16 de octubre de 1999. En cuanto al asilo expone lo siguiente: “El Consejo Europeo reitera la importancia que la Unión y los Estados miembros conceden al respeto absoluto del derecho a solicitar asilo. El Consejo Europeo ha acordado trabajar con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra; de ese modo, se logrará que ninguna persona sea repatriada a un país en que sufre persecución, lo que significa que se observará el principio de no devolución”. A parte de esta línea en materia de asilo hace también constar la necesidad de una política con los siguientes elementos: una colaboración con los países de origen; un trato justo de los nacionales de terceros Estados; y la gestión de los flujos migratorios.

¹⁴ Noviembre de 2004 por el que se establece un Plan de Acción sobre refuerzo de la libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. Se establecerá un sistema de evaluación de esta primera fase y con respecto a la segunda fase se pretende conseguir un procedimiento común y un estatuto uniforme, una mejora de la cooperación entre Estados y la dimensión exterior del derecho de asilo, es decir, la asociación y acuerdos con terceros países.

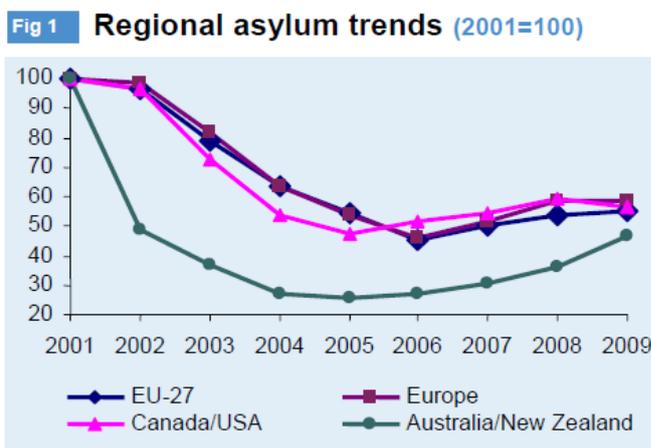
¹⁵ Acoge la posibilidad de solicitar refugio por aspectos relacionados con el sexo, aunque estos por sí solos no serán motivo de concesión del Estatuto. Véase artículo 10.1d) de la citada Directiva. Será además en esta directiva cuando se produzca en el contexto europeo la asimilación de las figuras de refugiado y asilo (no siendo así en otros contextos regionales, como América Latina o África), teniendo por tanto derecho a asilo aquellos que cumplan con los requisitos del Convenio ginebrino (Véase artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea).

¹⁶ Reglamento nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003 (Reglamento Dublín II); Reglamento (CE) nº 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000 (Eurodac); Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005 (Directiva de Procedimiento); Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003 (Directiva de Acogida); Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004 (Directiva de Cualificación); Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001 (Directiva de Protección Temporal); y Decisión 2000/596 de 6 de octubre de 2000 (FER). Véase “El derecho de asilo en el marco de la política comunitaria de contención de flujo migratorios. Tendencias”, Arenas Hidalgo, N. Revista de Estudios Europeos, nº 50, 2008.

de determinados términos que influyen negativamente en la interpretación de la Convención de 1951 en detrimento de los posibles refugiados. Todo ello por incluir los conceptos como la "alternativa de huida interna"¹⁷, "tercer país seguro"¹⁸, "país de origen seguro"¹⁹, "solicitudes manifiestamente infundadas"²⁰. Esto ha provocado duras críticas, por basarse en aspectos procedimentales y su falta de atención de la normativa de los derechos humanos de los solicitantes. Como decimos, la falta real de uniformidad en la interpretación, los procedimientos abreviados para la admisión o inadmisión de las solicitudes de asilo se mezclan con el control de los flujos migratorios y la frontera común exterior de la Unión Europea²¹, derivando en una indefensión de los solicitantes y violando nuestras obligaciones internacionales (principio de Non-Refoulement)²².

Así se erige una Europa "fortaleza" de difícil acceso. Ello se refleja en la evolución que tienen las estadísticas en la disminución de las solicitudes del estatuto de refugiado.

ASYLUM LEVELS AND TRENDS IN INDUSTRIALIZED COUNTRIES 2009



Fuente: UNHCR

Estas serán solo algunas de las consecuencias con las que se encuentren aquellos solicitantes que deseen acceder a la protección dentro de la Unión Europea, pues en la segunda fase del SÉCA se define lo que vendrán a ser las nuevas políticas de la Unión Europea en materia de asilo e inmigración. Estas vendrán defi-

¹⁷ Artículo 8 de la Directiva de Cualificación "Al evaluar la solicitud de protección internacional, los Estados miembros podrán establecer que un solicitante no necesita protección internacional si en una parte de su país de origen no hay fundados temores a ser perseguido o un riesgo real de sufrir daños graves, y si es razonable esperar que el solicitante se quede en esa parte del país". Consúltase la situación de las mujeres refugiadas en Darfur, informe elaborado por Amnistía Internacional (2007) que quedan expuestas a violaciones y abusos dentro de los campos de refugiados.

¹⁸ En el artículo 27 de la Directiva de Procedimiento se exponen los requisitos para poder considerar a un tercer país seguro que son los siguientes: 1. a) su vida o su libertad no estén amenazadas por la razón de la raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política; b) se respeta el principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra; c) se respeta la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecido en el derecho internacional; d) existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la protección de Ginebra. 2. La aplicación del concepto de tercer país seguro estará sujeta a las disposiciones previstas en el Derecho nacional, entre ellas: a) normas que requieran una relación entre el solicitante de asilo y el tercer país de que se trate por la que sería razonable que el solicitante fuera a ese país; b) normas sobre el método por el que las autoridades competentes tienen la certeza de que se puede aplicar el concepto de tercer país seguro a un país o a un solicitante concretos. Dicho método incluirá el estudio para cada caso concreto sobre la seguridad del país para cada solicitante concreto o la relación nacional de los países considerados generalmente como seguros; c) normas, con arreglo al Derecho internacional, que permitan realizar un estudio individual de que el país de que se trate es seguro para cada solicitante concreto que, como mínimo, permita que el solicitante impugne la aplicación del concepto de tercer país seguro alegando que se vería sujeto a torturas o a sanciones o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

¹⁹ Artículo 29 de la Directiva de Procedimiento "El Consejo, por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará una lista mínima común de terceros países que tendrán la consideración de países de origen seguros para los Estados miembros con arreglo al anexo II. La cual ha sido objeto de anulación por el Tribunal de Justicia. Fue interpuesto por el Parlamento Europeo en base al artículo 230 TCE.

²⁰ Artículo 28 de la Directiva de Procedimiento, que será infundada con arreglo a la directiva 2004/83/CE.

²¹ Véase el Tratado Schengen de 1985 y su Convenio de Aplicación de 1990 (artículo 26).

²² Véase la situación de las devoluciones en Malta a Libia con el que la Unión Europea ha firmado un acuerdo de cooperación sobre el control de los flujos migratorios y el control de las fronteras (válido hasta 2013), y en donde según informes de Amnistía Internacional se viola sistemáticamente los Derechos Humanos. Recordemos por último que Libia no es Estado parte en la Convención de Ginebra. Así como las devoluciones realizadas por países de la Unión Europea a Ucrania, en base al acuerdo de readmisión que entró en vigor el 1 de enero de 2010, y que según la organización Human Right Watch se producen contra los inmigrantes solicitantes de asilo violaciones constantes de sus derechos humanos. Véase el informe "Buffeted in the Borderland: The Treatment of Asylum Seekers and Migrants in Ukraine"

nidas, como hemos dicho por el Programa de la Haya y el Programa de Estocolmo²³, de este modo comenzará el llamado proceso de lo que se ha llamado la "externalización del asilo" o la "dimensión exterior del asilo"²⁴. Esto se conformará con la Política Europea de Vecindad (en adelante PEV), como decimos establecida en el Programa de Estocolmo, y que será impulsada a través de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) con el compromiso de armonizar los procedimientos de asilo. La base principal de estos acuerdos estarán dirigidos a reforzar la seguridad exterior de la Unión Europea, que como ha definido William Wallace es preferible exportar seguridad que importar inseguridad de sus vecinos²⁵. Estos Acuerdos se han decantado por priorizar las directrices para controlar los flujos migratorios, mientras que en materia de asilo se han desarrollado en base a los parámetros establecidos en la Convención de Ginebra. Los planes de acción para desarrollar estas políticas los encontramos con países como Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez...²⁶ países en los que aún el respeto por los derechos humanos y más concretamente el reconocimiento de una igualdad entre mujeres y hombres dista mucho para poder reconocer el estatuto de refugiado por cuestiones de género²⁷.

Debemos señalar que todo este entresijo legislativo que la Unión Europea está llevando a cabo un desentendimiento de sus obligaciones internacionales, dejando a expensas de otras legislaciones, en que la mujer sigue siendo un ciudadano de segunda, su protección. Observaremos los resultados cuando sean aprobados y desarrollados los planes de acción previstos, aunque no son muy alentadores visto ya lo ocurrido en algunos de los casos²⁸.

No debemos perder de vista, que aún cuando estas políticas van a dificultar la protección de las solicitantes por motivos de género, dentro de la Unión Europea, sigue sin haber una uniformidad plausible. En el caso español, con la nueva ley 12/2009 de 30 de octubre reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria, en su artículo 7e) in fine, se acoge la interpretación dentro de la pertenencia a un determinado grupo social la cuestión de género. Difícil resulta, sin embargo, acogerse a la protección por este motivo, nos recuerda el informe CEAR 2010 el recurso interpuesto ante el Tribunal Supremo de caso Hajia (Nigeria), cuando el 14 de abril 2004 se le deniega el estatuto de refugiada (tras haber soportado un matrimonio forzoso y como condición del pago de la dote y consumación del matrimonio debía sufrir la mutilación genital, la que se hace finalmente efectiva), la resolución dictada por el Ministerio del Interior es recurrida ante la Audiencia Nacional que dicta STC el 24 de marzo de 2006 estimando su pretensión por razones humanitarias, sentencia que vuelve a recurrir la perjudicada ante el Tribunal Supremo que dicta STC el 11 de mayo de 2009²⁹, en la que finalmente obtiene un fallo a favor de su condición de refugiada, y que debía haber sido reconocida desde un principio. La posibilidad de otorgar una protección subsidiaria o por razones humanitarias no implica que los Estados no deban cumplir con su responsabilidad en cuanto a la interpretación que deben hacer de la Convención tras el proceso evolutivo sufrido en las nuevas situaciones en las que se requiere una protección adecuada, para cuyo fin históricamente fue creado el Derecho Internacional del Refugiado.

Hemos de añadir, por último, que las dificultades a las que se enfrentan los solicitantes de asilo en Europa con la creación del SECA y sus Políticas de Vecindad, que en aras de la seguridad violan los Derechos Humanos aunque sea de forma indirecta, ciertamente dejan en peor situación a las mujeres que quedan expuestas, a diferencia de los hombres, a un tipo de violencia específica en virtud de su género (como venimos diciendo cualquier clase de violencia física o psicológica, incluyendo sin duda la violencia doméstica); por tanto existen inconvenientes de índole interpretativo para acceder a la protección, sea en otros Estados o dentro de Europa. Así pues, no son suficientes los mecanismos con lo que contamos para erradicar la discriminación generada por siglos, debiendo contar con todos los agentes posibles para detectar las deficiencias del sistema mejorándolo o logrando su real efectividad.

3. VIOLENCIA DOMÉSTICA EN ANDALUCÍA

Andalucía es la comunidad autónoma con más población de toda España, llegando a los 8,3 millones de habitantes repartidos por sus ocho provincias.

Muchos son los factores que explican la gran concentración de población en esta región, siendo uno de ellos, haber pasado de ser una tierra de emigración a una de acogida. Este fenómeno comenzó en los años ochenta-

²³ Véase Tratado de Lisboa artículo 78; Plan de Política de Asilo 2008 (en el cual se prevé la incorporación de las consideraciones de género y las necesidades especiales de los grupos más vulnerables) elaborado a partir del "Libro Verde" (2007) ambos establecidos por la Comisión; y el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo de 2008.

²⁴ Véase "el derecho de asilo en el marco de la política comunitaria de contención de flujos migratorios. Tendencias" Arenas Hidalgo, N. Revista de Estudios Europeos, nº50, 2008.

²⁵ "La Unión Europea más allá de sus fronteras. ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa oriental?, Esther Barbé. Pág. 109.

²⁶ Consúltese: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_es.htm#2

²⁷ Consúltese el documento "Alerta 2010. Indicadores" elaborado por la organización Escola de Cultura de Pau, dónde indica la situación en materia de Derechos humanos en diferentes Estados.

²⁸ Infra nota 17.

²⁹ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de mayo de 2009, recurso nº 3155/2006.

tas, debido al retorno de inmigrantes del periodo de los 60 a 80 y sobre todo, a la llegada de inmigrantes de distintas nacionalidades.

Otro de los índices más altos que tiene Andalucía es el de víctimas fallecidas por violencia de género en España. En un estudio realizado sobre violencia de género entre el 2006 al 2009, el número de fallecidas en toda España alcanzó el número de 223, siendo Andalucía la comunidad con mayor número de víctimas, 40 mujeres.³⁰

En el año 2004, cuando se creó la ley de medidas integrales para la protección de la violencia de género en España, se registró setenta y dos víctimas mortales debido a este tipo de violencia, de las cuales cincuenta y cuatro eran de nacionalidad española y dieciséis de procedencia extranjera. Ese mismo año, la población extranjera representaba un 8% del total de la inmigración por lo que en relación con el número de víctimas mortales, se deduce que la violencia de género en mujeres inmigrantes es mayor que en las nacionales españolas aunque la cifra sea menor. Este dato queda reflejado en un estudio posterior, en el que el 62,85% de las mujeres asesinadas por su pareja o expareja en el periodo de 1 de enero de 2006 a 31 de marzo de 2009 eran de nacionalidad española, frente al 35,10% procedentes de otros países, principalmente latinoamericanos.

España dio el primer paso en convertir el problema de la violencia de género en un problema social y no de familia. Al reconocer el problema, se buscó soluciones llegando la ley para la protección de las víctimas y con ella, la definición de quién era víctima y a quién se iba a proteger.

Esta ley no solo protege a las mujeres nacionales de este tipo de abuso, sino que amplía esa protección a las mujeres comunitarias y a las nacionales de tercer estado, incluyendo a las mujeres que se encuentren en situación administrativa irregular. Con esta ley, España se convirtió en el referente europeo de los estados miembros en legislación de protección de la mujer en el ámbito de la pareja.

Asimismo, Andalucía cuenta con su propia ley de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género y con un acuerdo por el cual se aprueba el procedimiento de coordinación institucional para la prevención de la violencia de género y atención a las víctimas en su comunidad.

En la actualidad, casi un 25% de las mujeres han sufrido maltrato por alguna de sus parejas a lo largo de su vida y un 15,2% han sufrido alguna vez malos tratos por un familiar siendo en el 70% de los casos por parte de un familiar varón. Además, el 40% de las mujeres fallecidas por violencia de género son de origen extranjero, lo que indica que hay una prevalencia mayor de la violencia de género en mujeres de otra nacionalidad que en las españolas, ya que la población foránea sólo representa el 12% del total³¹.

De acuerdo con lo anterior y con lo manifestado en la Macroencuesta³² sobre la violencia contra las mujeres extranjeras declaran ser víctimas de violencia de género en mayor proporción que el resto de mujeres:

1. El 12,1% de las mujeres extranjeras declaran haber sido maltratadas por su pareja o ex pareja alguna vez en la vida, frente a una media del 6,0% de maltrato declarado por las mujeres españolas. (Media: 6,3%).
2. El 4,8% de las mujeres extranjeras declaran haber sido maltratadas por su pareja o ex pareja en el último año, frente a una media del 2% en las españolas. (Media: 2,1%).
3. El 7,3% de las mujeres extranjeras habría salido del maltrato (sufrieron maltrato por su pareja o ex pareja alguna vez en la vida pero no en el último año).

Estos datos se completan con un informe elaborado en Octubre del 2007, por varias organizaciones y organismos especializados de las Naciones Unidas en la región de América Latina y el Caribe y pone en cifras los altos índices de violencia sufridos por mujeres en Bolivia, Colombia, Ecuador, México o Perú. Así, el porcentaje de mujeres que sufrieron violencia psicológica por parte de sus parejas o ex -parejas no baja del 41% en ninguno de los citados países³³.

En Andalucía, el porcentaje de víctimas mortales está repartido de la siguiente manera según la nacionalidad:

Las mujeres víctimas de nacionalidad española ascienden a un 62,85%, seguida de un 19,37% de mujeres procedentes de países latinoamericanos, un 10,16% de mujeres de países comunitarios y un 4,27% de países africanos.

³⁰ Programa municipal contra la violencia de género. Ayuntamiento de Granada 2009-2014. Concejalía de Igualdad de Oportunidades del Ayuntamiento de Granada.

³¹ Del artículo "Mujeres inmigrantes y violencia de género", en la web del Observatorio de Violencia de Género, <http://www.observatorioviolencia.org/noticias.php?id=2191>

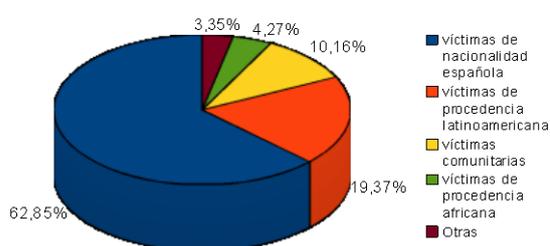
³² Plan de atención y prevención de la violencia de género en población extranjera inmigrante. 2009-2012

³³ Mujeres inmigrantes y violencia de género. Aproximación diagnóstica a tres años de la existencia de la ley de medidas de protección integral contra la violencia de género. Federación mujeres progresistas.

El 29 de Diciembre de 2004 se publica en el Boletín Oficial Español, la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Esta ley nació en un contexto social que exigía el reconocimiento de este problema y la creación de medidas legislativas y sociales para erradicar en lo posible un problema que no tiene cabida en un Estado de igualdad.

Pero no fue hasta Noviembre de 2007, cuando se publica la ley en Andalucía con el fin de actuar contra la violencia discriminatoria hacia la mujer y por primera vez, estos derechos también son otorgados a las mujeres inmigrantes, tanto residentes como aquellas que se encuentran en una situación administrativa irregular en nuestro territorio.

Esta andadura legislativa comenzó en Andalucía en 1990, con la creación del I Plan Andaluz de Igualdad de oportunidades para mujeres. Este plan se centró en la igualdad entre hombres y mujeres en distintas áreas destacando la laboral pero sin mencionar el plano intrafamiliar. Cinco años más tarde, en 1995, el nuevo plan de igualdad de oportunidades se centra en cuatro grandes áreas de desarrollo: democrático, educativo y cultural, bienestar social y económico. El objetivo de este plan era la igualdad de la mujer en la educación, en participación política y en la obtención de empleo.



Paralelamente a estos planes, la violencia de género emergía del terreno privado hacia el ámbito social. Por ello, se empezaron a idear planes y proyectos para erradicar esta violencia.

En 1998, sale el Plan Andaluz para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres para el periodo 1998-2004, con el objetivo de progresar en la erradicación de la violencia de género. Este plan lo formaban medidas dirigidas a la población general y otras, para aquellas mujeres víctimas de este tipo de violencia machista. Aquellas dirigidas a la población están basadas fundamentalmente en un proceso de sensibilización y prevención utilizando para ello, campañas de rechazo en distintos medios o la elaboración de estudios sobre la violencia de género.

En cuanto a las medidas dirigidas a las mujeres que sufren este abuso, estaban las de coordinación institucional, de defensa jurídica en juicios tanto de falta como de delito, de atención a las mujeres e hijos con actuaciones como la puesta en marcha del servicio de emergencia 24 horas o las ayudas económicas para poder salir del hogar familiar y establecerse en otra vivienda. Cuando este plan finalizó, comenzó el plan de acción contra la violencia hacia la mujer, contando para la creación de medidas con la participación de asociaciones de mujeres, profesionales, grupos parlamentarios y entidades sociales.

Este plan se centró en el ámbito educativo y en la imagen de la mujer proyectada en los medios de comunicación. Pero hay una gran mejora respecto al anterior plan ya que amplía el término violencia de género al abuso físico, el psicológico y el económico.

En el 2001 y con un presupuesto que duplicaba al primer anterior, el consejo de gobierno andaluz aprobó el II Plan de acción contra la violencia hacia las mujeres. Sigue la estela de lo desarrollado en el primero pero con dos novedades importantes, el restablecimiento de los derechos de las víctimas y a la reparación de los daños causados por las agresiones sufridas.

Finalmente con la creación de la ley de medidas integral contra la violencia de género en el 2007, no diferencia a las víctimas en ningún aspecto tal y como se comprueba en el Art. 2.3 de dicha ley: "tienen garantizados los derechos que esta Ley reconoce todas las mujeres que se encuentren en el territorio andaluz."³⁴ Este artículo conlleva una novedad respecto a todo lo realizado anteriormente, ya que las mujeres nacionales de tercer estado que se encuentren irregular en España, no encontrarán obstáculos ni riesgo de expulsión, en un principio, cuando procedan a denunciar estos actos.

³⁴ BOE número 38 de 13/2/2008, páginas 7773 a 7785

Hay que tener en cuenta que la mujer víctima de malos tratos, son personas vulnerables en la sociedad y si a esto, sumamos que sean nacionales de otros estados, la vulnerabilidad es mayor, por lo que la protección también deberá ser mayor. Por ello, la ley actúa ante esta realidad estudiando y actuando de acuerdo a las posibles consecuencias en los colectivos de mujeres con especiales dificultades y, en particular, las mujeres de las zonas rurales de Andalucía y las mujeres inmigrantes³⁵. Asimismo, también garantizará la difusión de las investigaciones que se realicen con el objetivo de informar y sensibilizar a la sociedad en general, teniendo en cuenta la especial situación de las mujeres con discapacidad, las mujeres inmigrantes y las mujeres en riesgo de exclusión social³⁶.

Las dificultades que se encuentran las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género aumentan por varios factores.

- Primero, la barrera lingüística. La mayoría de las mujeres inmigrantes en Andalucía son de países latinoamericanos, por lo que el idioma no les supone ningún problema, pero no es así en el caso de mujeres procedentes de África o de Europa del Este. La barrera lingüística dificulta que la mujer denuncie ya sea por no aprender el idioma como por la baja integración social y laboral que ello conlleva. Para ello, la Junta de Andalucía y algunas asociaciones de mujeres han realizado folletos informativos sobre los derechos de la mujer inmigrante víctima de la violencia de género en diferentes idiomas, abarcando desde el ruso hasta el árabe³⁷.
- Segundo. Aquellas mujeres en situación irregular son amparadas por la nueva ley de protección, la cual antepone teóricamente el hecho de ser una mujer víctima de violencia de género con ser una inmigrante sin papeles. El problema llega a la hora de denunciar puesto que aunque no se les sanciona con la expulsión por la infracción a la ley de extranjería, se les multa por este hecho pudiendo ser de hasta 10.000 euros. Además si en el juicio se fallara a favor del demandado -el presunto maltratador-, a la demandante se le incoaría un expediente de expulsión acompañada de prohibición de entrada de hasta cinco años. Teniendo en cuenta el dato anterior y la carencia de medidas para agilizar los trámites de separación y divorcio, añade el riesgo de denunciar debido al altísimo porcentaje de mujeres fallecidas a manos de sus maltratadores durante el proceso de separación.³⁸
- Tercero. La diferencia cultural entre el país de origen de la víctima inmigrante con España, puesto que muchas de ellas proceden de sociedades socialmente más tradicionales y conservando aún el esquema patriarcal. Si no se les informa de que el hecho de ser inmigrante no conlleva discriminación en derechos y trato respecto a la mujer de nacionalidad española, les será más difícil interponer la denuncia.

Las víctimas de violencia de género es uno de los colectivos más vulnerables de la sociedad, por lo que la creación de leyes que las protejan son necesarias independientemente de su situación administrativa y de su nacionalidad.

España es el país pionero en Europa en legislación de violencia de género, dejando atrás planes y programas, con creación de juzgados para esta causa, con personal especializado (abogados, personal sanitario, maestros..) para la prevención y detección de la violencia machista.

Sin embargo, la ley lleva apenas seis años y son todavía muchas las deficiencias que existen en parte provocada por la escasa financiación, ya que el gobierno español no detalla el presupuesto destinado a cada medida contenida en la ley. Además, faltan medidas protectoras para las víctimas de esta violencia, ya que está comprobado que la orden de protección es quebrantada por los maltratadores y de ahí los datos anteriores sobre los homicidios en el proceso de separación. La incorporación de instrumentos tecnológicos adecuados como brazaletes para controlar al maltratador y aparatos móviles de comunicación con la víctima, serían convenientes para un mayor control de la situación.

El contexto económico-laboral que está viviendo la sociedad española es una causa más de las pocas denuncias que se presentan. Muchas de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género son dependientes de la pareja mientras ellas tienen una menor o inexistente vida laboral. Aunque hay una ayuda económica a estas mujeres, en muchas ocasiones no las reciben hasta que haya una sentencia, por lo que tienen un riesgo para mantener a sus hijos, en el caso que hubiese, y a sí misma. El riesgo de exclusión sería mayor por lo que el número de denuncias también tiende a disminuir.

³⁵ Art. 6 de la ley de medidas integrales de protección de la violencia de género, publicada en el BOE número 38 de 13/2/2008.

³⁶ Art. 6.2. la ley de medidas integrales de protección de la violencia de género, publicada en el BOE número 38 de 13/2/2008.

³⁷ Folletos como el creado por el Instituto Andaluz de la mujer titulado "Mujer Inmigrante te lo decimos en todos los idiomas: no estás sola"

³⁸ En 2001, el 67% de las mujeres asesinadas por sus parejas o ex pareja estaban ya separadas o en trámites, según datos del Reino Sofía. Informe Internacional 2003. Violencia contra la mujer en las relaciones de pareja. José Sanmartín, Alicia Molina y Yolanda García.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenas Hidalgo, Nuria. (2008). El derecho de asilo en el marco de la política comunitaria de contención de flujos migratorios. Tendencias. *Revista de Estudios Europeos*, 50.
- Barbé, Esther, Herranz, Anna y Casanova, María Elisa. (2010). *La Unión Europea más allá de sus fronteras. ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa oriental?* Madrid: Tecnos.
- Espada Ramos, M.L. (1997). *¿Europa abierta? La inmigración y el asilo en la Unión Europea*. Granada.
- Fernández Sánchez, P.A. (2006). *Derecho comunitario de la inmigración*. Athelier.
- Gortázar de Rotaèche, Cristina J. (2007). *Derecho de asilo y no rechazo del Refugiado*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas. Dykinson.
- Gregorio Gil, Carmen. (1998). *Migración femenina. Su impacto en las relaciones de género*. Narcea.