

7. ASISTENCIA SOCIAL A LAS MUJERES INMIGRANTES MALTRATADAS

1. Planteamiento de la queja. Generalidad del problema

A mediados del pasado año 1998, una asociación vizcaína de apoyo a personas inmigrantes se dirigió a esta institución para plantear la situación de desamparo por la que atraviesan las mujeres extranjeras que son objeto de malos tratos por parte de sus parejas u otros hombres de su entorno, sobre todo cuando aquéllas carecen de autorización para residir en nuestro país.

La violencia ejercida contra las mujeres constituye un grave problema social, del que todavía se desconocen sus dimensiones reales. No obstante, todos los análisis realizados -entre ellos, el importante informe sobre la violencia doméstica contra las mujeres realizado en 1998 por el Defensor del Pueblo- demuestran la preocupante extensión de esos comportamientos vulneradores de derechos en todos los ámbitos y capas sociales.

Pero la generalidad del problema no debe ocultar la existencia de sectores y colectivos especialmente vulnerables. En este sentido, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, COM (1998) 335 final (Bruselas, 20.05.98) sobre la violencia ejercida contra los niños, los adolescentes y las mujeres mencionaba entre los grupos con mayor riesgo de padecer violencia a los miembros de minorías étnicas, los inmigrantes y los refugiados. También la Resolución A3-0349/94 del Parlamento Europeo señalaba la situación de indefensión, entre otras, de las mujeres inmigradas. Otras circunstancias que -según la experiencia de esta institución- pueden provocar vulnerabilidad frente a los malos tratos son las toxicomanías o determinadas enfermedades y discapacidades, físicas o psíquicas.

De cualquier modo, como la queja planteada se refería a las mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular, la intervención del Ararteko se ha centrado en esta problemática. Cuando esas mujeres son agredidas, se encuentran a menudo en una situación de desamparo más grave, puesto que apenas cuentan con medios de apoyo: lejos de la familia de origen, sin relaciones personales, muchas veces con hijos menores a su cargo y, con frecuencia, desconociendo el idioma, el hombre con el que conviven constituye el único referente. Las extranjeras, en particular las que tienen menos medios económicos y culturales, pueden no tener ni siquiera conciencia de sus derechos, por lo que se sienten en una absoluta dependencia de sus maridos y, en general, no se atreven a denunciar los malos tratos que sufren.

A estas circunstancias se añaden otras, como el miedo a ser detectadas por la policía si formulan denuncia, lo que podría dar lugar a la expulsión del país. Todos estos factores conducen a las mujeres extranjeras que carecen de autorización para residir y de medios económicos a una situación de desamparo y de indefensión absoluta, ante la que las instituciones públicas no pueden permanecer pasivas.

Las medidas y actuaciones de apoyo a las mujeres que han sufrido violencia son -y deben ser- de muy diferente naturaleza, pero el análisis llevado a cabo por esta institución se centra en un aspecto concreto: las dificultades que encuentran las inmigrantes en situación administrativa irregular para acceder a las casas refugio de titularidad pública.

Como es sabido, las diputaciones y ayuntamientos de la CAPV han puesto en marcha algunos pisos de acogida para mujeres maltratadas, donde se les presta la ayuda de urgencia y se les ofrece colaboración para que puedan desenvolverse en el

futuro de una manera autónoma. El problema es que los requisitos administrativos que se exigen para acceder a tales prestaciones dificultan, e incluso imposibilitan, su utilización por parte de las inmigrantes que carecen de documentación en regla.

La asociación que se dirigió a esta institución para plantear el asunto sólo hacía referencia a casos acaecidos en Bilbao, que es su ámbito de actuación. Pero, si bien en esta localidad la situación es más acuciante, puesto que la concentración de personas inmigrantes es mayor, el Ararteko llegó a la conclusión de que el problema era generalizable a todo el ámbito de la CAPV. Por otra parte, al tratarse de una cuestión directamente relacionada con el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral de las mujeres afectadas, resultaba oportuno iniciar una actuación de oficio dirigida a obtener una visión más completa sobre el tipo de asistencia que las distintas administraciones competentes prestan al mencionado colectivo.

2. Datos sobre la asistencia que prestan las instituciones

Por las razones expuestas, el Ararteko solicitó información a las tres diputaciones forales, así como a los ayuntamientos de las tres capitales vascas. Además de las consideraciones genéricas que las distintas instituciones pudieran trasladarnos sobre la cuestión planteada, nos interesábamos particularmente por los siguientes aspectos:

- a) requisitos exigidos a las mujeres extranjeras que son objeto de malos tratos para ser acogidas en los centros existentes al efecto.
- b) tipo de apoyo se presta a las inmigrantes que carecen de documentación regular y, en particular, si tienen acceso a los mencionados pisos de acogida.
- c) si se ha detectado con anterioridad la problemática expuesta y, en su caso, qué medidas o perspectivas se han adoptado para atajarla.

Los planteamientos adoptados en las respuestas no eran coincidentes entre sí, ni en todos los casos se centraban en las cuestiones específicas que el Ararteko había formulado, por lo que parece oportuno sintetizar la información aportada por cada una de las instituciones. Comenzaremos por las de Bizkaia, puesto que, como se ha advertido, la queja inicial se refería a dicho territorio.

A. Ayuntamiento de Bilbao

Tras exponer que el Servicio Municipal de la Mujer gestiona seis pisos para acoger temporalmente a mujeres maltratadas que deben abandonar sus hogares para evitar esa situación, se hace constar en el informe remitido que,

“Para poder acceder a este recurso, los únicos requisitos administrativos que se exigen son el estar empadronadas en el municipio de Bilbao y suscribir un contrato de cesión en precario en el que la mujer se compromete a respetar unas normas concretas de funcionamiento y a responder al ‘seguimiento social’ correspondiente. Además de estos requisitos formales, existe una condición indispensable para acceder al acogimiento y es que las trabajadoras sociales del Servicio Municipal de la Mujer, previa valoración de las circunstancias concurrentes en cada caso particular, propongan tal solución como la más conveniente, ya que en el supuesto contrario, la demanda se deriva a otras instituciones o asociaciones que cuentan con recursos de apoyo para asumirla”.

En definitiva, aunque el informe termina recalcando que no se hace distinción entre las nacionales y las extranjeras, la clave está -como se argumentará posteriormente- en el requisito del empadronamiento, e incluso, en la exigencia no explicitada de documentación regularizada.

B. Diputación Foral de Bizkaia

En el informe elaborado por la Diputada Foral de Acción social se pone de manifiesto la existencia de varios pisos de acogida destinados a mujeres víctimas de malos tratos, *sin recursos económicos ni familiares*, así como a los hijos e hijas menores de aquéllas. Se explica que la capacidad de dichos pisos es limitada, por lo que la estancia en ellos es temporal, y que la valoración sobre la procedencia o no del ingreso la realiza un equipo multidisciplinar adscrito a la Sección de Mujer, añadiendo:

“respecto a la vehiculización de la demanda, señalar que se realiza de la siguiente manera:

1. Solicitud de la interesada en su respectivo Ayuntamiento.
2. Copia de la denuncia interpuesta por la interesada, ante el Juzgado o Policía, salvo casos excepcionales, como puede ser el asunto que nos ocupa.
3. Remisión por parte del Ayuntamiento a este Departamento de Acción Social, de la solicitud de Ingreso, adjuntando Informe Social, que indique las causas que justifican el mismo.
4. Estudio y valoración por parte del Equipo del Departamento, de los aspectos Jurídicos, Psicológicos y Sociales que concurran en el caso, emitiendo al respecto los oportunos informes.

Por último es preciso señalar que no existe ningún requisito específico para las mujeres de nacionalidad extranjera, en los supuestos de malos tratos, constando en los archivos de esta Unidad Administrativa, varios casos de mujeres extranjeras, acogidas en Centros propios o ajenos”.

A pesar de esta última afirmación, y de que ni siquiera se haga referencia alguna al requisito del empadronamiento, por las informaciones proporcionadas por la asociación de apoyo a personas inmigrantes que presentó la queja, parece que en la práctica no se presta acogida a las mujeres que carecen de permiso de residencia.

C. Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián

Como respuesta a nuestra solicitud de información, el Negociado de la Mujer del Ayuntamiento donostiarra elaboró un informe en el que, tras examinar todos los expedientes relativos a mujeres inmigrantes, se daba respuesta a las tres cuestiones planteadas por esta institución. Los datos facilitados pueden sintetizarse del siguiente modo:

- a) Los requisitos para ingresar en los pisos de acogida son los siguientes:
 - ser objeto de malos tratos y desear salir de esa situación
 - estar empadronada en Donostia/San Sebastián

Sin embargo, puede ocurrir que las mujeres inmigrantes se encuentren en una situación ilegal, es decir, que no tengan permiso de residencia o ningún tipo de documentación. En estos casos, el servicio municipal considera que, como parte integrante

de la Administración, no puede amparar las situaciones ilegales. No obstante, teniendo en cuenta las peculiaridades de los problemas de estas mujeres, estiman no se debe dar la espalda a esta problemática social.

Señalan que hasta ahora no se ha recibido ninguna solicitud de piso de acogida por parte de una mujer que se encuentre en esa situación, pero, en tal caso, el servicio actuaría de la siguiente manera: si se considerara necesario ingresarla en un piso de acogida, se haría, pero únicamente hasta que el Ministerio del Interior decidiera sobre su situación de residencia administrativa, con la necesaria coordinación a tal efecto, y, por supuesto, siempre con el consentimiento de la mujer. Si estuvieran implicados niños menores de edad, se notificaría esta circunstancia al Departamento de Menores de la Diputación Foral.

b) En cuanto a la ayuda que pueden recibir las mujeres sin documentación legal:

Primeramente, se les proporciona información jurídica y, habitualmente, se les dirige a algunas ONG que trabajan en este campo. Luego, se ponen a su disposición otros recursos gestionados por el Servicio: pisos de acogida, ayuda económica, trámites previos a la separación, tratamiento psicológico... En caso de precisar algún otro recurso social, se coordina con el Departamento de Bienestar Social.

c) Desde la apertura de la oficina municipal, en el año 1988, han prestado ayuda a varias mujeres extranjeras. De ellas, 17 recibían malos tratos. Sus características pueden sintetizarse del siguiente modo:

- Lugar de origen: Portugal: 8; América Central y Sudamérica: 5; África: 3; Francia: 1.
- Situación legal: salvo una, todas las demás tenían permiso de residencia.
- Denuncia de malos tratos: sí, en 6 casos; no, en 11 casos.
- Estado civil: casadas: 14 (sus maridos, mayoritariamente del País Vasco); solteras: 2; separada legalmente, pero conviviendo con un vasco: 1.
- Aislamiento, falta de protección familiar: en 4 casos manifestaron abiertamente este problema.

En unos pocos casos, el Servicio tuvo noticia, mediante SOS-Deia, de ciertas agresiones, pero, a pesar de ponerse en contacto con estas mujeres para informarles de los servicios disponibles, no acudieron, probablemente porque estaban atemorizadas.

Para terminar, se hace constar en la información remitida que, si bien el problema planteado por esta institución es real, no se trata más que de una parte de la difícil y compleja situación que viven las mujeres inmigrantes. En la mayoría de los casos abordados por el servicio no mediaban malos tratos: tenían hijos, y el problema más destacable lo constituía la dificultad para integrarse en la sociedad (situación económica precaria, condiciones laborales bastante malas, sin vivienda, situación ilegal...). En uno de estos casos, una mujer hizo hincapié en la persecución permanente que sufría por parte de la policía. Y no se pueden olvidar las cuestiones relacionadas con la prostitución: se ha atendido a 3 mujeres; dos de ellas pidieron alojamiento y trabajo, con objeto de dejar esa profesión y poder vivir en el País Vasco, y la tercera, tras denunciar a su "protector", regresó a su lugar de origen, para lo cual contó con ayuda del servicio.

D. Diputación Foral de Gipuzkoa

El Departamento de Servicios Sociales inicia su respuesta haciendo constar que la problemática planteada normalmente se detecta por medio de los servicios sociales de base de los distintos municipios, por lo que la institución foral sólo tiene conocimiento puntual de algunos casos. Y expone:

“Los recursos con que contamos principalmente para estas situaciones son: Programa de asistencia jurídica y psicológica, Programa de Acogidas de Urgencia, y la red de pisos de emergencia.

La intervención que se lleva a cabo es la ‘normalizada’ aunque no cumplieran todos los requisitos, como pudiera ser el del tiempo de empadronamiento mínimo de 6 meses en alguna localidad gipuzcoana, podrían en efecto, acceder a los pisos de acogida.

Cuando la acogida se produce por malos tratos, algunos Ayuntamientos ponen como condición de acceso el que se formalice la denuncia correspondiente.

Para una orientación y apoyo más específico en su situación de inmigrante se contacta o deriva el caso a las ONG, o Instituciones que trabajan en este campo”.

E. Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz

Como contestación a la solicitud de información realizada por el Ararteko, el Departamento de Intervención Social nos proporcionó un amplio dossier en el que, además de abordar las cuestiones específicas que habíamos planteado, se aporta documentación sobre los programas de intervención social con el colectivo de extranjeros, así como sobre los pisos de emergencia social. No resulta posible reproducir aquí toda la información obtenida, por lo que nos limitaremos a hacer constar los datos más relevantes:

a) El Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz dispone de ocho viviendas denominadas “pisos de emergencia”, que se destinan a solucionar situaciones de emergencia ante la carencia de otro alojamiento alternativo. Haciendo especial referencia a la situación de las mujeres inmigrantes, refugiadas y/o asiladas, carezcan o no de una situación documental regular, ya que padecen o son víctimas de maltrato conyugal, y caso de necesitar un alojamiento alternativo, el Ayuntamiento pone a su disposición el recurso anteriormente citado: piso de emergencia. Si ante esta necesidad de abandonar temporal o definitivamente su domicilio habitual, todos los pisos estuvieran ocupados, se procedería a la acogida con carácter provisional de estas mujeres en otro de los recursos de alojamiento municipales (Centro Municipal de Acogida Social, Casa Abierta...).

Si bien el requisito previo al acogimiento sería la constatación de una situación de arraigo en la ciudad de Vitoria/Gasteiz, dicha acogida se produciría sin tener en cuenta su situación documental, sino más bien atendiendo al derecho a la vida y a la integridad física de estas personas, prevaleciendo, en última instancia, la anteposición del derecho a su seguridad.

b) Con respecto al colectivo general de inmigrantes que carecen de documentación regularizada, los Servicios Sociales Municipales detectaron la llegada de familias extranjeras en demanda de recursos sociales, las cuales, a pesar de tener un asentamiento estable y duradero en la ciudad, se encontraban en situación de estancia irregu-

lar, lo que les impedía el acceso a los recursos normalizados. Es decir, el Ayuntamiento constató situaciones de necesidad (y en algunos casos extremas) que no tenían o habían dejado de tener algún tipo de cobertura institucional y que eran atendidas en la práctica por distintas asociaciones o colectivos solidarios, según sus posibilidades.

La Administración local, consciente de la existencia de estas situaciones de necesidad en este colectivo y fundamentando su actuación en los derechos humanos, consideró conveniente tomar parte activa y dar respuesta en la medida de sus posibilidades a esta población. Por ello, uno de los proyectos de trabajo que el Sistema de Antena Social del Departamento de Intervención Social llevó a cabo en 1994 fue el Proyecto de Actuación Municipal, dirigido al colectivo de inmigrantes.

Una de las propuestas de actuación que se desarrolló fue el diseño de un registro municipal de inmigrantes en Vitoria/Gasteiz. En síntesis, el registro consistía en la elaboración por parte del Ayuntamiento de un censo con información básica de las familias de inmigrantes residentes en Vitoria/Gasteiz y que, por su situación de estancia irregular, en aquel momento no podían empadronarse, en cuyo caso quedaban al margen de las prestaciones sociales. Una vez inscritos en el registro, el inmigrante y su familia se acogerían a una serie de prestaciones sociales, contando para ello con los recursos municipales y con la colaboración de otras instituciones públicas y privadas que intervienen en el ámbito de Vitoria/Gasteiz.

Posteriormente, las modificaciones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, con relación al padrón municipal y recogidas en la Ley 4/1996, de 10 de enero, que afectaban directamente a la cuestión del empadronamiento de los extranjeros, tuvieron consecuencias, y afectaron también al Servicio de Atención al Extranjero que esta Administración local pretendía poner en marcha a corto plazo. Con dichas modificaciones, que permitían la inscripción en el padrón municipal, no resultaba necesaria la elaboración de otro registro como el que se había diseñado anteriormente.

Ahora bien, seguía viéndose adecuada la actuación social local dirigida a aquellas familias que, aun estando empadronadas, no cumplen los requisitos para acceder a las prestaciones sociales y se encuentran en situación de necesidad o con problemas sociales, por lo que el Proyecto de Intervención Social de apoyo al colectivo se mantuvo.

Por fin, en diciembre de 1997 se puso en marcha, mediante un convenio de colaboración con la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), la Asistencia Jurídica al Colectivo de Inmigrantes, Refugiados y Asilados.

c) En el ejercicio del trabajo social dirigido al colectivo de extranjeros no se dispone de estadísticas segregadas, si bien la problemática que mayoritariamente se presenta es la relativa a su irregularidad documental y, no en número significativo, una situación de maltrato a las mujeres inflingido por su pareja.

Para terminar, se realizan las siguientes consideraciones:

“La violencia ejercida contra las mujeres constituye un importante problema social, en cuyo abordaje y desde el Ayuntamiento no se tiene presente la situación de estancia o residencia regular en la ciudad, por lo que las mujeres extranjeras reciben el mismo tratamiento que las nacionales y se presta la ayuda de urgencia, ofreciendo la colaboración necesaria y aplicando los recursos sociales de que se dispone”.

F. Diputación Foral de Álava

El Departamento de Bienestar Social proporcionó a esta institución amplia información sobre los recursos destinados por el Instituto Foral de Bienestar Social a la atención de mujeres víctimas de malos tratos, así como algunos datos sobre el perfil de las usuarias.

El Instituto Foral dispone de dos pisos de acogida para mujeres en situaciones de emergencia con los que, además de dar respuesta a los casos puntuales, se pretendía cubrir las necesidades de alojamiento de urgencia de mujeres de municipios alaveses con población inferior a 20.000 habitantes.

Desde 1997 se ha mejorado la efectividad del proceso de acogida mediante el desarrollo de un programa de acompañamiento y orientación para mujeres atendidas en los pisos de acogida. Dichos pisos están dirigidos a mujeres del Territorio Histórico de Álava, acompañadas de sus hijas e hijos, en su caso, que precisen con carácter inmediato un alojamiento temporal, aunque pueden aceptarse casos de mujeres víctimas de malos tratos procedentes de otros territorios. Asimismo, podrían ser beneficiarias familias que sufran otro tipo de emergencia social, si bien quedan excluidas las personas con problemas de adicción a sustancias tóxicas, o que sufran alteraciones psíquicas graves.

En cuanto a los casos atendidos desde su puesta en marcha en 1994, se refieren 13 acogimientos de mujeres -en algunos supuestos, con sus hijos e hijas-, dos de las cuales eran de nacionalidad extranjera.

En el informe de respuesta se menciona también la existencia del Servicio de atención psicológica a mujeres víctimas de agresiones sexuales y malos tratos, y se explica su funcionamiento, que actualmente se regula mediante un convenio entre la Diputación Foral y el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz. Se ha puesto en marcha, asimismo, un Servicio de orientación jurídica a mujeres, que ofrece gratuitamente asesoramiento preprocesal en temas relacionados con el derecho de familia a las mujeres de Álava que, contando con escasos recursos económicos, lo precisen. En algunos casos, la demandante de orientación ha planteado cuestiones de nacionalidad o residencia.

En la enumeración de los recursos disponibles, se hace referencia, por último, al funcionamiento del Servicio de atención psicológica a hombres actores de violencia en el contexto familiar.

Para terminar el informe el Departamento de Bienestar Social incluye las siguientes consideraciones:

“Como norma general, el acceso a los Servicios especializados de atención a mujeres víctimas de malos tratos en todos los casos está condicionado a la problemática presentada y no a otras condiciones o situaciones de la persona demandante, aplicando con criterios de flexibilidad e idoneidad los procedimientos de admisión de los mismos”.

Y añade que, además de los servicios específicos descritos, las necesidades de las personas inmigrantes se atienden, directamente, mediante los servicios sociales de base, e indirectamente, mediante la participación en distintos foros sobre la materia, los programas dirigidos a trabajadores temporeros y la convocatoria de ayudas institucionales a ayuntamientos y ONG que intervienen con el colectivo de inmigrantes y refugiados.

Por otra parte, se pone de relieve la existencia de *“un colectivo de mujeres inmigrantes y sin permisos de residencia que, caso de precisarlo, no llega a acudir*

a la red de servicios sociales de base o especializados, y son aquellas que están inmersas en las redes de prostitución itinerante con estancias breves en clubes de carretera”.

G. Otras fuentes de información

Aunque las únicas instituciones públicas a las que se ha solicitado directamente información son las ya citadas, Emakunde nos ha proporcionado unos datos puntuales sobre los pisos de acogida dependientes de la Administración pública en los que se admite a mujeres inmigrantes en situación irregular.

La información facilitada por el Instituto Vasco de la Mujer confirma las apreciaciones de esta institución, pues señala como únicos pisos en los que acogen a estas mujeres, además de los del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz y de la Diputación Foral de Álava, las viviendas gestionadas por los ayuntamientos de Llodio en Álava y de Ermua, Galdakao y Santurtzi en Bizkaia.

3. Consideraciones sobre la problemática detectada

No es preciso insistir en la gravedad de la cuestión de fondo. Como afirma la Comisión de las Comunidades Europeas, en la ya citada Comunicación de 20.05.98, la violencia contra las mujeres *“es un fenómeno muy arraigado en nuestra sociedad y constituye una gravísima violación de los derechos humanos fundamentales. Desgraciadamente, está extendido en todas las sociedades y en todas las clases sociales, independientemente de su grado de desarrollo, estabilidad política, cultura o religión”.*

Tampoco hay que ignorar que, entre los problemas que encuentran las mujeres extranjeras que residen entre nosotros sin la documentación reglamentaria, las situaciones de violencia o malos tratos ejercidas por sus parejas no ocupan un lugar relevante ni constituyen su principal preocupación. Asimismo, debe quedar claro que la cuestión suscitada no parte de la sospecha de que esas mujeres corran más riesgo de sufrir violencia que otros colectivos femeninos. Pero lo que sí parece indudable es que, en caso de que ello suceda, su capacidad para reaccionar está más limitada. Como ya se ha puesto de manifiesto, a la carencia de recursos derivada de la precariedad económica y de la falta de arraigo social se unen la dependencia respecto al hombre con el que conviven y, sobre todo, la situación de irregularidad administrativa, que les sume en una clandestinidad en la que las instancias de protección frente a las agresiones -como la policía- devienen amenazantes mecanismos de control.

En este sentido, hay que entender las recomendaciones recogidas en la Declaración 48/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, entre las que se insta a los Estados partes a

“Esforzarse por garantizar, en la mayor medida posible a la luz de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional, que las mujeres objeto de violencia y, cuando corresponda, sus hijos, dispongan de asistencia especializada, como servicios de rehabilitación, ayuda para el cuidado y manutención de los niños, tratamiento, asesoramiento, servicios, instalaciones y programas sociales y de salud, así como estructuras de apoyo y, asimismo, adoptar todas las demás medidas adecuadas para fomentar su seguridad y rehabilitación física y psicológica”;

insistiendo, asimismo, en la necesidad de “*adoptar medidas orientadas a eliminar la violencia contra las mujeres especialmente vulnerables*”.

En el ya citado informe del Defensor del Pueblo se recogen los pronunciamientos contenidos en la Resolución A3-0349/94 del Parlamento Europeo, entre los que interesa destacar aquí los siguientes:

“- Petición a los Estados miembros para que en sus políticas presten una atención especial a la situación de las mujeres emigrantes como víctimas de la violencia por razones de sexo”.

“- Instancia al Consejo de Justicia y de Asuntos de Interior para que apruebe disposiciones reglamentarias en materia de inmigración y solicitud de asilo para garantizar que no se rechace a mujeres procedentes de terceros países que se hayan separado de un compañero que las maltrata, a no ser que existan otros motivos para ello”.

Nos parece relevante esta última sugerencia, porque pretende anteponer la circunstancia de haber sufrido violencia a las normas que regulan la inmigración. Desde la óptica de la tutela de los derechos humanos, consideramos que ésta es la base de la que deben partir las administraciones en la prestación de asistencia a las mujeres agredidas.

Con independencia de la calificación que, desde el punto de vista administrativo, merezca la situación en la que se encuentra la mujer extranjera, ésta ha sufrido en nuestro país una vulneración de sus derechos más básicos, como son su integridad física y moral, su dignidad y, a menudo, su libertad de movimientos, dándose la circunstancia de que, en algunas ocasiones, los agresores son nacionales. Así como los poderes públicos tienen obligación de tratar de evitar y, en su caso, perseguir, la realización de esos hechos delictivos, también deben prestar asistencia a las personas perjudicadas por ellos, evitando obstáculos formales que puedan perpetuar e incluso agravar la violación de derechos ya padecida.

En realidad el conflicto de intereses que aquí se plantea es similar al que ha surgido en relación con la asistencia sanitaria al colectivo de inmigrantes “sin papeles”. Aunque hay normas legales que establecen específicamente la asistencia universal respecto a los menores, el compromiso de una sociedad democrática con los derechos humanos conduce a la necesidad de ampliar esa cobertura a todas las personas, con independencia de su edad y, por supuesto, de su situación administrativa.

Frente a este planteamiento garantista, la realidad constatada por las asociaciones de apoyo a las personas emigrantes difiere notablemente: a las mujeres extranjeras que se ven obligadas a salir de su domicilio para protegerse de las agresiones nos se les admite en los pisos de acogida, salvo que cumplan el requisito de estar empadronadas con anterioridad a los hechos en la localidad en la que se solicita el auxilio. Únicamente las instituciones alavesas afirman otorgar prioridad absoluta a la tutela de la integridad de la mujer.

De acuerdo con las informaciones facilitadas en la queja que dio origen a esta actuación, en Bizkaia se han rechazado solicitudes de acceso a un piso de acogida basándose en la carencia de permiso de residencia, lo que implica un recrudescimiento de los requisitos, ya que -como es sabido- la legislación en vigor permite el empadronamiento en casos de residencia de hecho, aunque no haya autorización administrativa. Esta actitud de las instituciones puede provocar el agravamiento de los problemas que sufre la mujer inmigrante, porque si la Administración tiene constancia de que ella tiene

hijos a su cargo y no los puede atender debidamente por carecer de domicilio, cabe apreciar una situación de desamparo y, en consecuencia, asumir la tutela automática de los menores, con lo que la mujer se vería separada de sus hijos. Dicho de otro modo, en lugar de proporcionar vivienda y seguridad a los menores aceptando a la madre en un piso de acogida, puede ocurrir que se castigue la pobreza privando a los niños de la compañía de la madre.

El Ararteko considera que estas actuaciones no son propias de una sociedad solidaria, por lo que, en la medida de lo posible, deben erradicarse. Es cierto que en la raíz de estos hechos no se encuentra una voluntad de rechazo, sino, principalmente, una escasez de recursos, más perceptible en unos territorios que en otros, por lo que el objetivo inmediato ha de ser el incremento de los medios asistenciales.

En este sentido, consideramos que el requisito del empadronamiento previo a la utilización de las casas refugio constituye un modo de distribuir la responsabilidad entre las distintas administraciones territoriales y no una condición del surgimiento del derecho a su utilización. Ello parece evidente en el caso de las nacionales: si una mujer ha cambiado de domicilio, las instituciones podrán discutir a quién corresponde la prestación de la asistencia, pero no sería admisible que se deniegue la protección por el mero incumplimiento de un requisito formal. Únicamente la comprobación de una demanda fraudulenta podría justificar el rechazo de la solicitud, y difícilmente cabrá la apreciación de fraude cuando pueda constatarse la existencia del maltrato.

A criterio del Ararteko, el mismo razonamiento debe aplicarse a los supuestos de mujeres inmigrantes: la persona que ha sufrido violencia tiene derecho a una protección que garantice, cuando menos, el cese de las agresiones. Y la determinación de la Administración competente para prestar esa asistencia en ningún caso puede vaciar de contenido el derecho.

Cuestión diferente son las actuaciones posteriores al acogimiento de la inmigrante en situación irregular. En este sentido, si la finalidad de los pisos de acogida es ayudar en una situación de emergencia, para promover a continuación las condiciones para que la mujer que ha sufrido maltrato pueda desenvolverse autónomamente, parece lógico que la institución que gestiona el refugio apoye a la mujer extranjera para tratar de regularizar su situación. Así, por ejemplo, siempre que ello resulte posible, habrá que favorecer la inscripción en el correspondiente padrón municipal.

Ahora bien, hay situaciones en las que, ya sea porque la persona carece por completo de documentación, ya sea porque se niegue a empadronarse por el temor a ser detectada por la policía, la inscripción no es factible. Estas dificultades no pueden llevar a la denegación de la asistencia en el momento de la crisis, sin perjuicio de que cuando finalice el período de acogimiento, habrán de buscarse soluciones alternativas, normalmente, mediante la colaboración de ONG o colectivos solidarios.

Sobre este particular, no se puede obviar la precisión que el Servicio de la Mujer de Donostia/San Sebastián hace respecto a la necesidad de coordinación con el Ministerio de Interior, a efectos de que este organismo decida sobre la situación administrativa de la mujer extranjera que, eventualmente, pudiera acogerse. Sin embargo, tampoco hay que ignorar el conflicto de deberes que puede plantearse en estos casos entre la obligación de acatar la legislación de extranjería, por un lado, y la necesidad de respetar la confidencialidad de la información conocida con ocasión de la demanda de asistencia, por otro. De cualquier modo, la prevalencia del derecho a la vida y a la integridad física y moral de la persona es un factor que debe intervenir en la ponderación de intereses enfrentados.

En relación con este punto, y de acuerdo con algunas manifestaciones realizadas por el Defensor del Pueblo, hay que tener en cuenta que el hecho de haber sido víctima de un delito se contempla por el ordenamiento como un posible motivo para la concesión de un *permiso de residencia por circunstancias excepcionales* (art. 53 del Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería). Puesto que la violencia doméstica constituye una conducta tipificada penalmente, esta vía para acceder a la regularización de la residencia debería utilizarse con toda la flexibilidad requerida por el grave problema social de los malos tratos a las mujeres.

Y puede recurrirse a la misma solución en otros supuestos no abordados aquí, pero cuyo dramatismo no debe ignorarse. Nos referimos, entre otros, al problema puesto de relieve por algunas de las instituciones consultadas, el de las inmigrantes ilegales que son víctimas de las redes de prostitución, e incluso, de las organizaciones criminales de trata de personas. Otra situación asimilable en algunos aspectos, y de la que se han descubierto varios casos en los últimos tiempos, es la de las personas que son explotadas por empresas clandestinas en las que, además de otros intereses, se vulneran sus derechos laborales, convirtiéndose en sujetos pasivos de los delitos contra los derechos de los trabajadores.

Se trata, en definitiva, de colectivos especialmente vulnerables, en los que normalmente la mujer sufre una -si cabe- mayor discriminación, y que, precisamente por ese motivo, deben ser objeto de una atención más intensa por parte de los poderes públicos.

4. Conclusiones

De las consideraciones expuestas surge la conveniencia de formular una recomendación general dirigida a todas las instituciones públicas que gestionan viviendas de acogida para las mujeres que han sufrido violencia doméstica.

La Administración tiene que prestar asistencia a las mujeres inmigrantes que se vean obligadas a abandonar su hogar para protegerse de las agresiones de sus cónyuges, acogiéndoles -junto con sus hijas e hijos- en los pisos destinados al efecto. Y desde la perspectiva de defensa de los derechos humanos, esa asistencia debe proporcionarse en idénticas condiciones que al resto de las ciudadanas, con independencia de la situación administrativa en la que las mujeres extranjeras se encuentren respecto a su residencia en el País Vasco.

Conviene reiterar, a la sazón, la recomendación general recogida en el Informe del Ararteko correspondiente al año 1997, relativa al acceso de las personas de origen extranjero a los padrones municipales. En efecto, si los ayuntamientos cumplen las disposiciones normativas vigentes, deben facilitar el empadronamiento de todas las personas que residan en la localidad, aun cuando dicha residencia sea irregular desde el punto de vista administrativo. El registro en el padrón permite obtener prestaciones sociales que, en situaciones de precariedad como las que a menudo padecen las personas inmigrantes, resultan imprescindibles.

No obstante, la falta de inscripción en el padrón no puede constituir un impedimento para la asistencia en los casos de violencia doméstica y, en concreto, no debe impedir el acceso a los pisos de acogida. En estos supuestos, los servicios sociales de base han de valorar las características de la situación de necesidad, dando prioridad a la protección de la vida y la integridad de la mujer agredida y, eventualmente, de los menores a su cargo.

En el desarrollo de estas intervenciones tuitivas, el personal de los servicios sociales debe tener en cuenta, entre otras cuestiones, el principio de confidencialidad que rige su relación con el usuario. A la hora de valorar el cumplimiento de los requisitos de acceso a las casas refugio, tampoco hay que ignorar la concurrencia de determinados factores que, de hecho, pueden impedir a la mujer inmigrante agredida interponer una denuncia, o llevar a cabo otras actuaciones exigibles en condiciones normales. Insistimos en que la defensa de los derechos fundamentales de la mujer que ha sufrido violencia ha de orientar toda la intervención de las instituciones.

Por último, resulta oportuno recordar la posibilidad prevista en la legislación de extranjería de conceder un permiso de residencia por circunstancias excepcionales a las personas de origen extranjero que hayan sido víctimas de una conducta delictiva. Una aplicación generosa de esta disposición permitiría paliar las situaciones -a veces inhumanas- en las que se hallan quienes han sido objeto de agresiones o de diversas situaciones de explotación (sexual, laboral, etc.).