

Las leyes de inmigración: otro obstáculo más para las mujeres víctimas de violencia doméstica

Solange De Lahongrais Taylor*

Introducción

La unidad familiar es una política pública fundamental cobijada bajo las leyes de Inmigración de Estados Unidos; por esta razón se le confieren algunos beneficios a los extranjeros que contraen matrimonio con un ciudadano americano o con un residente legal permanente.¹ Entre estos beneficios se incluye el que se coloque al cónyuge extranjero en la clasificación de “pariente inmediato” lo que hace más fácil y menos restrictivo su establecimiento en el país como residente legal permanente a diferencia de cualquier otro solicitante. Lamentablemente el Servicio de Naturalización e Inmigración de Estados Unidos ha tenido que variar su postura de beneficio a las relaciones conyugales apoyado por enmiendas congresionales a la Ley de Inmigración conocida como los “*Immigration Marriage Fraud Amendments of 1986*” (IMFA). Estas enmiendas pretenden remediar el problema del aumento en los matrimonios practicados con el propósito de defraudar al Servicio de Inmigración y Naturalización y cuyo resultado es que el cónyuge obtiene los beneficios de un ciudadano americano o un residente legal permanente. Como consecuencia de estos cambios en la ley ha surgido un grave problema objeto de análisis en este artículo: el impacto adverso que puede tener la ley sobre una víctima de violencia doméstica que todavía no ha obtenido el *status* de residente legal permanente. Aunque la ley se le puede aplicar a cualquier cónyuge al no establecer diferencias de género, este artículo se enfoca en la víctima femenina. Se ha probado estadísticamente que es la mujer quien más sufre de este tipo de agresión dentro del núcleo familiar. “[E]n un estudio realizado a mediados del año 1980 se encontró

*Estudiante de segundo año y miembro del Cuerpo de Investigadores, Redactores y Correctores de la Revista de Derecho Puertorriqueño de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico.

¹Shaheen T. Christopher, *Immigration Marriage Fraud Amendmnts of 1986: The Overlooked Immigration Bill*, 10 HARV. WOMEN L. J. 319, 319 (1987). (Traducción suplida).

una proporción de trece a uno de mujeres agredidas por sus conyúges”.² Se estudiará en primer lugar, la violencia doméstica en general para luego pasar a estudiar la ley de inmigración, sus enmiendas y la barrera que deben enfrentar las víctimas de violencia doméstica que son a la vez inmigrantes. También serán objeto de análisis los esfuerzos legislativos para tratar de corregir las fallas en la ley y además la autora hará unas recomendaciones para brindar ayuda más efectiva a las mujeres envueltas en esta situación. Por último, se expondrá brevemente cómo aplican las leyes mencionadas a Puerto Rico donde también ocurre este tipo de problema, ya que como es sabido, en la isla existen grandes comunidades de inmigrantes.

I. Violencia doméstica en general

La familia ha sido históricamente un importante valuarte de la sociedad puertorriqueña, considerándose la base central de la misma. Son muchos los problemas sociales que afectan la estabilidad familiar, entre ellos se destaca el mal de la violencia doméstica.

“La violencia doméstica se puede manifestar de muchas maneras: verbal, física y emocionalmente.”³ No se sabe a ciencia cierta cuál es la raíz de la conducta que lleva a la violencia doméstica, pero sí se conoce que es un mal que suele ocurrir de generación en generación, convirtiéndose en un esquema repetitivo que se refleja de padres a hijos. Culturalmente los roles sexuales presentan a la mujer como la parte débil y al hombre como la parte fuerte de la relación, lo que ha aumentado aún más este tipo de conducta en la sociedad de Puerto Rico. “Cada año son más los casos reportados de mujeres víctimas de asesinato conyugal y las estadísticas siguen en aumento.”⁴ Estos datos demuestran que la violencia doméstica puede llegar a ser una conducta muy peligrosa. El abuso tiende a convertirse en un secreto familiar, ya sea por vergüenza o porque la víctima entiende que es una conducta que tiene que soportar. Esto hace más difícil la intervención de las autoridades para que se pueda brindar ayuda tanto a la víctima como al agresor. Tanto en Puerto Rico como en

² Janet M. Calvo, *Spouse-Based Immigration Laws: The Legacies of Coverture*, 28 SAN DIEGO L. REV. 593, 617 (1991). (Traducción suplida.)

³ Oficina de Asuntos de la Mujer, GUÍA SOBRE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA (1990).

⁴ *Id.* pág. 5. (Tablas de la Policía de Puerto Rico del por ciento por año de mujeres asesinadas por sus esposos, ex-esposos, concubinos o amigos.)

Estados Unidos se han aprobado leyes para proteger a la mujer y brindarle los mecanismos necesarios para poder salir exitosamente de esa situación.

En el caso de Puerto Rico el 15 de agosto de 1987 se aprobó la *Ley Núm. 54* conocida como *Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica*.⁵ En la exposición de motivos de la ley el legislador expresa su “repudio a la violencia doméstica por ser contraria a la paz, dignidad y respeto que el pueblo puertorriqueño quiere mantener para sus individuos, las familias y la comunidad en general.”⁶ Esta ley “facilita remedios útiles los cuales pueden ser implantados casi desde el momento en que se pone en conocimiento a un tribunal o a las autoridades pertinentes sobre los hechos específicos.”⁷ En Estados Unidos también éste es un problema de gran preocupación para el público, especialmente para la legislatura. Un indicador de esto es que el Congreso nombró una comisión especial para evaluar mediante encuestas el problema de la violencia doméstica. Los hallazgos de las encuestas demostraron que la misma ocurre en todos los niveles socio económicos y que es un problema en crecimiento.⁸ Por esa razón, en 1994 se aprobó el *Violence Against Women Act* y se incorporó al *Violent Crime Control and Law Enforcement Act*,⁹ para atender la violencia doméstica contra la mujer como un asunto de prioridad en el fortalecimiento de la ley.¹⁰ Se puede interpretar de lo antes expuesto que tanto en Puerto Rico como en Estados Unidos atender el problema de la violencia doméstica ha sido y sigue siendo prioridad, ya que el mismo es uno de gran magnitud y afecta la estabilidad de la vida familiar que siempre ha sido objeto de protección gubernamental.

II. Las leyes de inmigración como barrera a las víctimas de violencia doméstica

⁵8 L.P.R.A. § 601 *et seq.* (1987).

⁶*Id.* Exposición de Motivos.

⁷IXA LÓPEZ PALAU, ASPECTOS LEGALES DEL DIVORCIO, LA SEPARACIÓN Y LA VIOLENCIA DOMÉSTICA 6 (1993).

⁸Sandra D. Pressman, *The Legal Issues Confronting Conditional Resident Aliens Who are Victims of Domestic Violence: Past, Present and Future Perspectives*, 6 M. D. J. COMTEMP. LEGAL ISSUES 129, 130 (1995). (Traducción suplida.)

⁹Pub. Law No. 103-322, 108 STAT. 1796, 1902 (1994).

¹⁰Loke Tien-Li, *Trapped in Domestic Violence: The Impact of United States Immigration Laws on Battered Immigrant Women*, 6 B. U. PUB. INT. L. J. 589, 600 (1997).

La violencia doméstica tiene un efecto devastador sobre la víctima no importa la situación en que se encuentre. Ahora, cuando la víctima de violencia doméstica es también una mujer inmigrante que ha contraído matrimonio con un ciudadano de Estados Unidos o con un residente legal permanente la situación puede llegar a ser hasta trágica. No solamente se encuentra en un país extraño donde no se habla su idioma, sin la compañía de su familia ni los medios económicos para subsistir sola, sino que enfrenta un temor único para su persona: el temor a ser deportada. Ese temor la hace sentir que no tiene ninguna salida y decide permanecer en una relación que puede ser peligrosa tanto para ella como para sus hijos, de tenerlos. Enfrenta barreras económicas y culturales donde su orientación cultural puede que se dirija a aceptar el abuso conyugal como normal.¹¹ Para agravar la situación, la Ley de Inmigración ha presentado el mayor obstáculo a las mujeres inmigrantes víctimas de violencia doméstica.¹²

1. “Immigration Marriage Fraud Amendments of 1986”

El Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos reportó que un treinta por ciento de todos los matrimonios contraídos entre inmigrantes y ciudadanos americanos o residentes legales permanentes son matrimonios fraudulentos.¹³ Un matrimonio fraudulento es uno al que se entra con la intención de obtener beneficios que confiere el *status* legal de inmigrante, como por ejemplo, el conseguir la “tarjeta verde”.¹⁴ Por esta razón, en el 1986 se le hicieron unas enmiendas a la Ley de Inmigración conocidas como los “*Immigration Marriage Fraud Amendments of 1986*.” (IMFA)¹⁵ Estas enmiendas cambian el procedimiento para que un ciudadano de Estados Unidos o residente legal permanente solicite la residencia permanente para su cónyuge extranjero. Antes de las enmiendas, cuando se solicitaba la residencia para el cónyuge la misma era conferida inmediatamente no importaba la duración

¹¹Maxine Lee Hwa Yi, *A Life Preserver for Battered Immigrant Woman: The 1990 Amendments to the Immigration Marriage Fraud Amendments*, 41 BUFF. L. REV. 779, 783 (1993). (Traducción suplida.)

¹²Loke, *supra* nota 10, pág. 594.

¹³Tucker A. Joe, *Assimilation to the United States: A Study of the Adjustment of Statuses and the Immigration Marriage Fraud Statues*, 7 YALE L. & POL’Y. REV. 20, 31 (1989).

¹⁴Loke, *supra* nota 10, pág. 594. (Traducción suplida.)

¹⁵8 U.S.C. § 1186a (b) (1986).

del matrimonio. Ahora este procedimiento es distinto y más restrictivo con el propósito de que un matrimonio celebrado con la intención de defraudar las leyes de inmigración no tenga éxito. Con las nuevas enmiendas el derecho del cónyuge extranjero a permanecer legalmente en los Estados Unidos depende del éxito de la relación marital.¹⁶ Las nuevas enmiendas proveen lo siguiente :

(a) In general.

(1) Conditional basis for status.

Notwithstanding any provisions of this Act, an alien spouse (as defined in subsection (g)(1)) and an alien son or daughter (as defined in subsection (g)(2)) shall be considered, at the time of obtaining the status of an alien lawfully admitted for permanent residence, to have obtained such status on a conditional basis subject to the provisions of this section.

(b) Termination of status if finding that qualifying marriage improper.

(1) In general

In the case of an alien with permanent resident status on a conditional basis under subsection (a), if the Attorney General determines, before the second anniversary of the alien's obtaining the status of lawful admission for permanent residence that-

(A) the qualifying marriage-

(i) was entered into for the purpose of procuring an alien's entry as an immigrant, or

(ii) has been judicially annulled or terminated, other than through the death of a spouse.

(B) a fee or other consideration was given (other than a fee or other consideration to an attorney for assistance in preparation of lawful petition) for the filing of a petition under section 1154(a) or 1184(d) of this title with respect to the alien; the Attorney General shall so notify the parties involved and, subject to paragraph (2) shall terminate the permanent resident status of the alien(or aliens) involved as of the date of the termination.¹⁷

El *status* que obtiene la esposa ya no es uno de residente legal permante inmediato, sino uno condicional que tendrá una duración de dos años. Por un lado, las enmiendas han sido una buena forma de limitar los matrimonios fraudulentos ya que facilitan su detección y reprenden a los culpables. Por otra parte crea un grave dilema a la mujer víctima de violencia doméstica como se discute a continuación.

La ley define al cónyuge solicitante de la siguiente manera : "The term "petitioning spouse" means the spouse of a qualifying marriage, other than

¹⁶Tucker, *supra* nota 13, pág. 29. (Traducción suplida.)

¹⁷8 U.S.C § 1186a(b)(1) (1986).

the alien.”¹⁸ Quiere esto decir que la persona que solicita la residencia legal permanente condicional es el cónyuge ciudadano o residente legal permanente, el cónyuge extranjero quien es el principal interesado en conseguir la residencia, no lo puede hacer por sí mismo. Bajo los IMFA, si el cónyuge solicitante no somete a tiempo los documentos, el cónyuge extranjero no va a conseguir el *status* de residente condicional. Mediante estas enmiendas no solamente obtiene el poder de ser quien tiene que solicitar la residencia permanente condicional, sino que también tiene la potestad de retirar la misma en cualquier momento sin que el cónyuge extranjero tenga que ser consultado sobre la toma de esta decisión. Importante señalar que si, el matrimonio antes del término de dos años no tiene éxito, la mujer pierde automáticamente el *status* condicional de residente permanente. Se convierte en indocumentada y por lo tanto, queda sujeta a deportación inmediata por no poder continuar sola el procedimiento. Estos son los mayores obstáculos que enfrenta la víctima como resultado de la aprobación de estas enmiendas ya que la ley le ha dado al esposo todas las armas necesarias para mantener a su esposa intimidada y bajo su control. Esos miedos junto a las otras consecuencias físicas y mentales que sufre una víctima de violencia doméstica ponen a la persona, que es a la vez inmigrante, en una posición donde probablemente prefiera quedarse en la relación.

Al concluir el nuevo término de los dos años necesarios para remover el *status* condicional de la residencia permanente hay que seguir un procedimiento. El mismo tiene que ser solicitado conjuntamente por el cónyuge ciudadano o residente legal permanente y el extranjero. La ley establece los siguientes requisitos :

(c) Requirements of timely petition and interview for removal of condition

(1) In general

In order for the conditional basis established under subsection(a) of this section for an alien spouse or an alien son or daughter to be removed-

(A) the alien spouse and the petitioning spouse (if not deceased) jointly must submit to the Attorney General, during the period described in subsection (d)(2) of this section, a petition which requests the removal of such conditional basis and which states, under penalty of perjury in subsection (d)(1) of this section and

(B) in accordance with subsection (d)(3) of this section, the alien spouse and the petitioning spouse (if not deceased) must appear for a personal

¹⁸8 U.S.C § 1186a(g)(c)(4) (1986).

interview before an officer or employee of the Service respecting facts and information described in subsection(d)(1) of this section.¹⁹

Como es un requisito esencial el solicitar conjuntamente, la ley reconociendo que en ocasiones esto no es posible, establece un procedimiento donde el extranjero puede comparecer solo a hacer la petición de retiro de la condición. Esto se conoce como *renuncia al requisito de solicitud conjunta* y establece lo siguiente :

(4) Hardship Waiver

The Attorney General, in the Attorney general's discretion may remove the conditional basis of the permanent resident status for an alien who fails to meet the requirements of paragraph (1) if the alien demonstrates that:

- (a) extreme hardship would result if such alien is deported, or
- (b) the qualifying marriage was entered into in good faith by the alien spouse, but the qualifying marriage has been terminated (other than through the death of the spouse) by the alien spouse for good cause and the alien was not at fault in failing to meet the requirements of paragraph (1).

In determining extreme hardship, the Attorney General shall consider circumstances occurring only during the period that the alien was admitted for permanent residence on a conditional basis.²⁰

La mujer maltratada podría considerar solicitar este procedimiento pero la renuncia no le da una protección adecuada al ser una víctima de violencia doméstica con *status* de residente condicional.²¹ Esto es debido a que es muy difícil probar el grave daño que le causaría la deportación, el cual en muy pocas ocasiones ha sido reconocido por el Servicio de Inmigración y Naturalización. En *INS v. Wang*,²² se estableció que el Procurador General y sus delegados tienen la autoridad de definir el término de "grave daño" discrecionalmente.²³

Según el Servicio de Inmigración y Naturalización el ser víctima de violencia doméstica no constituye grave daño suficiente para justificar la renuncia. Las autoridades pertinentes entienden que ese daño alegadamente causado es el que le crearía el ser deportada y no el que le causó ser víctima de violencia doméstica.²⁴

¹⁹8 U.S.C § 1186a(c)(1) (1986).

²⁰8 U.S.C § 1186 a (c)(4)(a) (1986).

²¹Loke, *supra* nota 10, pág. 595. (Traducción suplida.)

²²450 US 139, 145 (1981).

²³Michelle Anderson, Alicence to Abuse: *The Impact of Conditional Status on Female Immigrants*, 102 YALE L. J. 1401, 1413 (1993). (Traducción suplida.)

²⁴Loke, *supra* nota 10, pág. 589. (Traducción suplida.)

La segunda renuncia requiere la buena fe al contraer matrimonio. Este procedimiento requiere que el matrimonio haya terminado por una razón distinta a la muerte del cónyuge ciudadano o residente legal permanente. Esta tampoco ayuda a la víctima de violencia doméstica porque la misma exige que la mujer inmigrante haya sido quien iniciara el procedimiento del divorcio y que éste haya sido obtenido de forma final. Esto le crea problemas adicionales a la mujer inmigrante porque es muy probable que ella no tenga los medios económicos para sufragar los gastos que conlleva un procedimiento de divorcio.²⁵ El problema económico no es el único, ya que son muchos los obstáculos que se le puedan presentar a la mujer extranjera en el camino para obtener el decreto de divorcio. Los IMFA se convirtieron en una poderosa barrera para la mujer extranjera víctima de violencia doméstica ya que tampoco les proveía alternativas para resolver su situación. Los forjadores de esta ley no contemplaron que se pudiera dar este tipo de situación donde la mujer iba a quedar bajo el control de su cónyuge.

2. “*Immigration Act of 1990*”

En el 1990 el Congreso de los Estados Unidos aprobó una ley donde se realizaron múltiples enmiendas a la Ley de Inmigración. Algunas de esas enmiendas se incluyeron para tratar de aminorar los daños que causaron los IMFA a las mujeres víctimas de violencia doméstica.

Quienes apoyan los derechos de la mujer y la reforma de inmigración tenían grandes expectativas sobre las nuevas enmiendas y su habilidad para resolver los problemas creados y perpetrados por las anteriores enmiendas.²⁶ La ley de 1990 enmendó la renuncia bajo el criterio de la buena fe, pero lo más importante fue que añadió una nueva renuncia destinada específicamente a ayudar al cónyuge o hijo víctima de abuso por parte del ciudadano o del residente legal permanente. La siguiente enmienda se realizó:

- (4) Hardship Waiver
- (A) [unchanged]
- (B) the qualifying marriage was entered into in good faith by the alien spouse, but the qualifying marriage has been terminated (other than through

²⁵Deena L. Jang, *Caught in a Web: Immigrant Woman and Domestic Violence*, 28 CLEARINGHOUSE REV. 397, 403 (1994). (Traducción suplida.)

²⁶Loke, *supra* nota 10, pág. 589. (Traducción suplida.)

the death of the spouse) and the alien was not at fault in failing to meet the requirements of paragraph (1); or
(C) the qualifying marriage was entered into in good faith by the alien spouse and during the marriage the alien spouse or child was battered by or was subject of extreme cruelty perpetrated by his or her spouse or citizen or permanent resident parent and the alien was not at fault in failing to meet the requirements of paragraph (1).²⁷

Con la nueva enmienda se resuelve el problema que causaba el que la mujer tuviera que iniciar el procedimiento de divorcio, eliminándose como requisito para solicitar la renuncia por causa de ser maltratada. Otro dato de gran ayuda a la mujer es que antes era necesario el que el divorcio fuera final, con la nueva enmienda solamente tiene que estar en el proceso de divorcio. Además se añadió el que si una mujer demuestra que ella o su hijo han sufrido maltrato físico o mental durante el matrimonio, no tiene que cumplir con el requisito de solicitud conjunta para el retiro de la condición sino que lo puede hacer por si misma. La ley de 1990 hace más fácil para la mujer salir del matrimonio porque le quita al marido el control que tenía sobre su situación de mujer maltratada por lo que el miedo que ella podía sentir por la amenaza de la deportación desaparece. No obstante, quedaron algunos problemas sin resolver. Uno de ellos lo es que el marido sigue siendo el único que puede hacer la solicitud inicial de residencia condicional para su esposa. Estas enmiendas tampoco previenen que el marido pueda retirar la petición en cualquier momento antes de que la mujer tuviera la oportunidad de cambiar su *status* mediante el procedimiento de la renuncia.²⁸ Como resultado la mujer queda sujeta a deportación. Esto sucede porque el esposo presenta la solicitud inicial de residencia condicional y tiene derecho a retirarla en cualquier momento. De esta manera la mujer se convierte en indocumentada antes de cumplirse la condición, perdiendo así su derecho a permanecer en Estados Unidos. Otro problema que tienen las mujeres bajo esta nueva enmienda es que el Servicio de Inmigración y Naturalización exige que se cumpla con unos requisitos evidenciaros para poder obtener los beneficios de la renuncia. Si lo que solicita es la renuncia porque el matrimonio terminó, pero fue contraído de buena fe hay que presentar lo siguiente en evidencia :

²⁷ 8 U.S.C. § 1186a (c)(4)(B)(C) (1986).

²⁸ Calvo, *supra* nota 2, pág. 600. (Traducción suplida.)

(2) Application for waiver based upon the alien's claim that the marriage was entered into in good faith, in considering whether an alien entered into a qualifying marriage in good faith, the director shall consider evidence relating to the amount of commitment by both parties to the marital relationship. Such evidence may include

- (i) Documentation relating to the degree to which the financial assets or liabilities of the parties were combined;
- (ii) Documentation concerning the length of time during which parties cohabitated after the marriage and after the alien obtained permanent residence;
- (iii) Birth certificates of children born to the marriage; and
- (iv) Other evidence deemed pertinent by the director.²⁹

Estos requisitos evidenciarios son bastante razonables aunque en alguna medida podría afectarle si el cónyuge miente sobre la intención de su matrimonio, lo cual es muy poco probable.

Lo que resulta muy difícil es presentar evidencia para poder obtener la renuncia porque se ha sufrido de maltrato físico o mental durante el matrimonio. Esta es la renuncia que es pertinente solicitar en los casos de violencia doméstica. Es requisito presentar lo siguiente:

(iii) Evidence of physical abuse may include, but is not limited to, expert testimony in the form of reports and affidavits from police, judges, medical personnel, school officials and social service agency personnel.

The service must be satisfied with the credibility of the sources of documentation submitted in support of the application.

(iv) The Service is not in a position to evaluate testimony regarding a claim of extreme mental cruelty provided by unlicensed or untrained individuals. Therefore, all waiver applications based upon claims of extreme mental cruelty must be supported by the evaluation of a professional recognized by the service as an expert in the field. An evaluation which was obtained in the course of the divorce proceedings may be submitted if it was provided by a professional recognized by the service as an expert in the field.

(v) the evaluation must contain the professional's full name, professional's degrees and licence number, it must also identify the licensing, certifying or registering authority. The Service retains the right to verify the professional's licence.³⁰

Los requisitos evidenciarios para poder obtener la renuncia son muy estrictos y es sumamente difícil que la víctima los pueda proveer. Sobre el abuso físico probablemente nunca ha reportado a la policía ningún incidente de violencia doméstica en contra de su esposo por lo cual no hay récord policíaco. Tampoco deben existir records médicos porque la

²⁹8 C.F.R. 216.5(e)(2).

³⁰8 C.F.R. 216.5(e)(3).

mayoría de las veces las mujeres no van a los hospitales. No obstante, todavía sería posible presentar evidencia que la pueda ayudar a demostrar el abuso físico como lo sería el testimonio de vecinos. En casos de abuso mental la evidencia es mucho más estricta que en cuanto a abuso físico por lo cual será más difícil probarlo. Es requisito presentar una evaluación profesional y queda en manos del Servicio de Inmigración y Naturalización aceptar o no a esta persona como un profesional, que según se describe, es un profesional de la salud, no un profesional en asuntos de violencia doméstica. Esto resulta en otro inconveniente a superar por la víctima puesto que este tipo de evaluación es muy costosa y probablemente la víctima no tenga los medios para pagarla.

Las enmiendas del 1990, aunque fueron favorables para la víctima, dejaron lagunas que el legislador más tarde ha tratado de cubrir con la aprobación de nuevas leyes.

III. Nuevos esfuerzos legislativos

1. “*The Violence Against Women Act of 1994*”

En el 1994 el Congreso de Estados Unidos aprobó el “*Violence Against Women Act*” (VAWA) como parte del “*Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994*”.³¹ Esta Ley se creó para darle más protección gubernamental a la mujer víctima de violencia doméstica e incluye secciones diseñadas específicamente para proteger a la mujer inmigrante y dirigidas a corregir las lagunas que dejó la enmienda a la ley de inmigración en el 1990.³² El *Violence Against Women Act* ayuda a la mujer inmigrante víctima de abuso conyugal de varias maneras, dos de ellas son muy importantes. La primera es que le permite hacer la petición inicial bajo la categoría de pariente inmediato que solo podía hacer el cónyuge ciudadano o residente legal permanente. Esto previene que el ciudadano o el residente legal permanente utilice el proceso de solicitud para controlar o abusar de su cónyuge extranjero.³³ Para poder hacer esta solicitud tiene que cumplir con unos requisitos que serán evaluados para

³¹Pub. Law No. 103-322, 108 STAT. 1796, 1902 (1994).

³²Pressman, *supra* nota 8, pág. 149. (Traducción suplida).

³³Janet M. Calvo & Martha F. Davis, *Congress Nears Approval of Legislation Protect Abused Aliens*, 70 INTERPRETER RELEASES 1665, 1668 (1993). (Traducción suplida.)

decidir finalmente si se le permitirá hacer la petición por sí sola. Estos requisitos son los que a continuación se detallan:

(c) Self petition by spouse of abusive citizen or lawful permanent resident.

(1) Eligibility. (i) Basic eligibility requirements. A spouse may file a self-petition under section 204 (a) (1) (A) (iii) or 204 (a) (1) (B) (ii) of the Act for his or her classification as an immediate relative or as a preference immigrant if he or she:

(A) Is the spouse of a citizen or a lawful permanent resident of the United States;

(B) Is eligible for immigrant classification under section 201 (b) (2) (A) (i) or 203 (a) (2) (A) of the Act based on that relationship;

(C) Is residing in the United States;

(D) Has resided in the United States with the citizen or lawful permanent resident spouse;

(E) Has been battered by, or has been the subject of extreme cruelty perpetrated by, the citizen or lawful permanent resident during the marriage; or is that parent of a child who has been battered by, or has been the subject of extreme mental cruelty perpetrated by, the citizen or lawful permanent resident during the marriage;

(F) Is a person of good moral character;

(G) is a person whose deportation would result in extreme hardship to himself, herself, or his or her child;³⁴ and

(H) Entered into the marriage to the citizen or lawful permanent resident in good faith.³⁵

La segunda es la suspensión de la deportación. Para cualificar para ello, primero tiene que ser deportable, lo que significa que está en los Estados Unidos sin tener aún el *status* de inmigrante legal.³⁶ De esta manera se le da ayuda a la mujer indocumentada sujeta a deportación por razón de que su marido no ha hecho la petición inicial para conseguirle el *status* condicional de residente permanente. Tiene que probar ciertos

³⁴La ley, aunque fue creada con la intención de proteger a la mujer víctima de violencia doméstica, provee para que cualquier inmigrante, ya sea hombre o mujer, reciba protección.

³⁵8 C.F.R 204.2(c).

³⁶Loke, *supra* nota 10, pág. 602.(Traducción suplida).

requisitos para poder solicitar la suspensión de la deportación. Debe demostrar que ha estado presente en Estados Unidos tres años antes de someter la solicitud, que ha sido objeto de maltrato físico o mental por su esposo ciudadano o residente legal permanente, que tiene buen carácter moral y que la deportación le causaría grave daño a ella o a sus hijos.³⁷

Otra manera en que la ley ayuda a la mujer inmigrante es que la mujer cuyo matrimonio terminó en divorcio no necesariamente va a perder el *status* de residente condicional. Al respecto dispone:

(ii) Legal status of the marriage. The self-petitioning spouse must be legally married to the abuser when the petition is properly filed with the Service. A spousal self-petition must be denied if the marriage to the abuser legally ended through annulment, death, or divorce before that time. After the self-petition has been properly filed, the legal termination of the marriage will have no effect on the decision made on the self-petition. The self-petitioner's marriage, however, will be a basis for the denial of a pending self-petition.³⁸

Antes de la aprobación de esta ley, al terminar el matrimonio con un divorcio la víctima extranjera perdía su *status* condicional de residente legal permanente, quedando sujeta a deportación inmediata. Para entonces no importaba que ya hubiera obtenido el permiso del Servicio de Inmigración y Naturalización para retirar la condicionalidad sin la participación de su cónyuge. Le daba un arma más al cónyuge ciudadano o residente legal permanente para mantenerla bajo su control o perjudicarle su *status* de inmigrante.

También modifica los estrictos requisitos evidenciarios que exige la renuncia por maltrato conyugal porque exige al Procurador General considerar toda la evidencia relevante a que se le dé credibilidad. Otro punto de esta nueva legislación a favor de la mujer maltratada es que prohíbe al Servicio de Inmigración y Naturalización requerir que las solicitudes donde se alega maltrato mental sean apoyadas por un profesional de la salud mental.³⁹

Aunque el *Violence Against Women Act* es de gran ayuda para la mujer inmigrante víctima de violencia doméstica deja sin resolver problemas que afectan la eficaz implantación de la ley cuando sea

³⁷*Id.* (Explicando los requisitos contenidos en 8 U.S.C. 1254(a)(3), que disminuye el período de presencia continua de siete a tres años.) (Traducción suplida.)

³⁸8 C.F.R. 204.2 (c)(ii).

³⁹Loke, *supra* nota 10, pág. 603. (Traducción suplida.)

necesario. La mujer, que ya está divorciada porque no pudo soportar más los abusos de los que era objeto y todavía no había solicitado el retiro de condicionalidad de su residencia legal, queda desprotegida. La solicitud va a ser denegada porque es requisito el estar casada o, de estar divorciada, que hubiera obtenido de antemano la autorización del Servicio de Inmigración y Naturalización para poder hacerla. Cuando el mecanismo que la mujer desea solicitar es la suspensión de la deportación tiene que esperar a que los procedimientos de deportación contra ella hayan comenzado sin tener ninguna garantía de que su solicitud va a ser aprobada y la deportación detenida.

Cuando finalmente la mujer haya podido abandonar la relación y obtenido su independencia va a encontrarse en una situación donde va a necesitar trabajar para poder mantenerse encontrando el inconveniente de que para poder conseguir un trabajo necesita obtener la autorización de empleo de parte del Servicio de Inmigración. Esto no representa un problema para la mujer que está casada con un ciudadano americano ya que puede obtener el cambio de *status* a residente legal permanente y a la misma vez conseguir la autorización de empleo. Si está casada con un residente legal permanente necesita primero obtener la visa. Eso es un proceso que puede durar años porque solo se dan cierto número de visas anuales y sin la misma no puede pedir el cambio de *status*, y por consiguiente no puede conseguir la autorización de empleo. Esto hace que la mujer tenga que permanecer en la relación porque no tiene los medios para subsistir sola.

Probablemente, al salir de la relación la mujer tenga que recurrir a la ayuda pública para poder mantenerse y poder mantener a sus hijos. Es aquí donde enfrenta otro grave problema porque el “*Personal Responsibility and Work Opportunity and Reconciliation Act of 1996*” (*Welfare Reform Act*)⁴⁰ otorga ayuda sólo al inmigrante legal prohibiendo otorgar ayuda pública al inmigrante ilegal. Quiere decir entonces que la beneficencia pública no va a ayudar a la mujer en su nueva vida fuera de la relación de maltrato.

2. “*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996*”

⁴⁰Pub. Law No. 104-193, 110 STAT. 2105 (1996).

Aprobado por el Congreso en el 1996 el “*Illegal Immigration Reform And Immigrant Responsibility Act of 1996*”⁴¹ hizo los cambios más impresionantes a la Ley de Inmigración en una década.⁴² A pesar que es una ley generalmente muy restrictiva ofrece algunos cambios que favorecen a la mujer inmigrante víctima de violencia doméstica. Con esta Ley se enmendó el *Welfare Reform Act* para permitir que la mujer inmigrante víctima de violencia doméstica reciba ayuda pública colocándola en la categoría de extranjero cualificado. Requisito de esta ley es el de presentar evidencia de la relación entre el abuso y la necesidad de recibir ayuda. También elimina la prohibición que tenía la mujer inmigrante de buscar servicios de asistencia legal auspiciados por el gobierno federal permitiéndole ahora obtener órdenes de protección, divorcios, pensiones alimenticias para los hijos y solicitar protección bajo el *Violence Against Women Act*.⁴³

Se enfrenta la mujer inmigrante a un nuevo problema con la aprobación de esta ley. El residente legal permanente que sea acusado de violencia doméstica va a perder su *status* de residente legal y será deportado lo cual afectará también el *status* de la esposa, la cual perderá su condición de pariente inmediato. Esto significa que si no ha hecho aún la solicitud para hacer la petición sola quedará también sujeta a deportación. Seguramente prefiera guardar silencio y no acusar a su esposo manteniéndose junto a él para evitar la deportación.

IV. Recomendaciones para brindar ayuda adicional a las mujeres víctimas de violencia doméstica que son inmigrantes

A pesar de que ya se está tomando conciencia sobre el problema que enfrentan las mujeres inmigrantes víctimas de violencia doméstica y se han hecho algunos cambios en las leyes para poder brindarles alguna ayuda, todavía hay mucho más que se puede hacer. Entre estos cambios se debe incluir el que la mujer sea quien solicite su *status* condicional y no su esposo para que de esta forma ella quede informada personalmente de todo el proceso. También se deben cambiar los requisitos para que las mujeres casadas con un residente legal permanente puedan bajo el

⁴¹Passed as part of the Omnibus Appropriations Act of 1997, Pub. Law. No. 104-208, 1996 H.R. 3610, Slip Copy (1996).

⁴²Loke, *supra* nota 10, pág. 613. (Traducción suplida.)

⁴³*Id.* pág. 617. (Traducción suplida.)

Violence Against Women Act conseguir la autorización de empleo dándoles el mismo trato que reciben las que están casadas con ciudadanos. Hasta que esto no se haga es muy probable que la mujer no deje la relación para no quedarse en la calle y sin alternativas para sostenerse. Tampoco el que un residente legal permanente haya cometido un crimen y vaya a ser deportado debe afectar el *status* de su esposa porque de esta manera no va a haber cooperación de la esposa con las autoridades y la idea de castigar este tipo de conducta no va a tener éxito. La autora entiende que lo más que hace falta es educar a las mujeres para que entiendan lo que es una conducta de violencia doméstica, cuáles son sus derechos y qué ayudas pueden recibir. Hay que romper con las barreras culturales que enfrentan las mujeres extranjeras acostumbradas a otros tipos de patrones sociales. Proveyéndoles esta información y la ayuda que se les presta en su propio idioma para que se acerquen a buscarla. Además es muy importante que las personas que trabajan en el Servicio de Inmigración y Naturalización sepan cómo van a atender estas situaciones y sean bilingües porque en última instancia ellos tienen la principal tarea de implantar el *Violence Against Women Act* para proteger a la mujer inmigrante.⁴⁴ La información sobre la violencia doméstica debe ser difundida en los medios de comunicación para que llegue a la cantidad más grande de personas posible y que informe sobre servicios, grupos de apoyo, refugios y agencias que den algún tipo de ayuda a las víctimas de violencia doméstica. Estas son solo algunas de las cosas que se pueden hacer porque el problema de las víctimas de violencia doméstica que son a la vez inmigrantes es tan grande que hacen falta muchos cambios para darles una protección más efectiva a las mismas.

V. Aplicación a Puerto Rico

Puerto Rico y Estados Unidos tienen una relación política muy particular que nació a raíz de la victoria de Estados Unidos frente a España en la guerra hispanoamericana. Por el Tratado de París, que puso fin a dicha guerra, España cedió a Estados Unidos la posesión de la isla de Puerto Rico. Desde esa época hasta el presente se han hecho leyes y tratados que regulan la relación existente entre Puerto Rico y Estados Unidos como la *Ley Jones*, la *Ley Foraker* y la *Ley 600* que permitió que

⁴⁴*Id.* pág. 625. (Traducción suplida.)

Puerto Rico creara su propio gobierno de forma republicana y redactara una constitución propia adoptándose finalmente en el 1952 la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Tenemos entonces que en Puerto Rico hay que seguir un orden jerárquico para saber cómo vamos a aplicar las leyes de Estados Unidos. En *United States v. Pérez*⁴⁵ se estableció que las leyes federales van a prevalecer sobre la Constitución de Puerto Rico.

También la Ley de Relaciones Federales dispone lo siguiente: “Las leyes estatutarias de los Estados Unidos que no sean localmente inaplicables, salvo lo que en contrario se dispusiere en la presente, tendrán el mismo efecto y validez en Puerto Rico que en los Estados Unidos”⁴⁶ Si la propia Ley Federal no establece específicamente si es aplicable o no a Puerto Rico le corresponderá a los tribunales determinar si la misma lo es. En el caso de la Ley Federal sobre Inmigración y Naturalización la misma dispone lo siguiente : “The Term “State” includes the District of Columbia, Puerto Rico, Guam, and the Virgin Islands of the United States.”⁴⁷

Quiere decir que la Ley expresamente dispone que va a aplicar en Puerto Rico. La Ley también le da a Puerto Rico jurisdicción para poder naturalizar en el Tribunal Federal del Distrito de Puerto Rico al disponer lo siguiente :

(a) Exclusive jurisdiction to naturalize persons as citizens of the United States is conferred upon the following specified courts: District Courts of the United States now existing, or which may hereafter be established by Congress in any State, District Court of the United States for the District of Columbia and for Puerto Rico, the District Court of the Virgin Islands of the United States, and the District Court of Guam⁴⁸

También el *Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994* que incluye el *Violence Against Women Act* se aplica a Puerto Rico porque expresamente se dispone en la ley de la siguiente forma: “The Term “State” means a State of the United States, the District of Columbia, the Commonwealth of Puerto Rico, the United States Virgin Islands, American Samoa Guam and the Northern Mariana Islands.”⁴⁹

⁴⁵465 F. Supp. 1284 (1979).

⁴⁶1 L.P.R.A. § 9 (1994).

⁴⁷8 U.S.C. § 1101 (1986).

⁴⁸8 U.S.C. § 1421(a) (1986).

⁴⁹42 U.S.C. § 14015(3) (1986).

Entonces una mujer inmigrante que se encuentre en Puerto Rico puede recurrir a las ayudas que ofrecen estas Leyes Federales porque como consecuencia de la relación entre Puerto Rico y los Estados Unidos, las normas de esta nación son de aplicación. Ninguna ley que se apruebe en Puerto Rico sobre este asunto revocaría la Ley Federal porque el foro federal tiene jurisdicción exclusiva en todo lo concerniente a la inmigración y naturalización.⁵⁰

Conclusión

La violencia doméstica se ha convertido en una conducta común en la sociedad causando grave daño a la institución de la familia. Se presenta en toda clase social y en toda clase de situaciones incluyendo los matrimonios entre ciudadanos americanos o residentes legales permanentes con inmigrantes. Las mismas leyes de inmigración que se han aprobado en los últimos años han perjudicado a la mujer víctima de violencia doméstica que es a la vez inmigrante y el gobierno se ha visto obligado a brindarle protección especial enmendando y aprobando nuevas leyes para que puedan salir de este tipo de relación sin perder el derecho a permanecer en el país.

Los IMFA establecen un procedimiento donde el extranjero puede comparecer solo a hacer la petición de retiro de la condición que es conocido como *renuncia al requisito de la solicitud conjunta*. Este procedimiento no le da una protección adecuada a la mujer víctima de violencia doméstica con *status* condicional. Tiene que probar que sufrirá grave daño al ser deportada lo que es muy difícil probar y ha sido muy pocas veces reconocido por el Departamento de Inmigración y Naturalización. Si el matrimonio ha terminado por divorcio tendrá que probar la buena fe al contraerlo, esto tampoco es de ayuda a la víctima porque exige que ella sea quien inició el proceso de divorcio y el mismo haya sido obtenido de forma final.

El *Immigration Act of 1990* incluyó enmiendas para tratar de aminorar los daños que causaron los IMFA a las mujeres víctimas de violencia doméstica. Lo más importante que hizo el legislador fue añadir una nueva renuncia destinada específicamente a ayudar al cónyuge víctima de abuso por parte del ciudadano o residente legal permanente. Resolvió el

⁵⁰United States v. Pérez, 465 F. Supp. 1284 (1979).

problema que causaba el que la mujer tuviera que iniciar el procedimiento de divorcio eliminando este requisito para solicitar la renuncia a la solicitud conjunta. Añadió que si la mujer demostraba maltrato físico o mental durante el matrimonio no tenía que cumplir con el requisito de solicitud conjunta para el retiro de la condición, sino que lo podía hacer por sí misma.

Quedaron problemas sin resolver como que el esposo es el único que podía hacer la solicitud inicial de residencia condicional permanente para su esposa extranjera. Tampoco prevenía que el marido pudiera retirar la petición en cualquier momento antes que la mujer cambiara su *status* mediante el procedimiento de la renuncia. Además, el Departamento de Inmigración y Naturalización exige que se cumpla con unos requisitos evidenciaros para poder obtener los beneficios de la renuncia, estos requisitos son muy estrictos y es sumamente difícil que la víctima los pueda cumplir. Cuatro años más tarde, en el 1994, se aprobó el *Violence Against Women Act* que incluye secciones diseñadas específicamente para proteger a la mujer inmigrante. Le permite hacer la petición inicial de residente condicional permanente bajo la categoría de pariente inmediato pero tiene que cumplir con unos requisitos evidenciaros que serán evaluados por el Departamento de Inmigración y Naturalización para tomar la decisión de si se le permitirá o no. También provee para la suspensión de la deportación, pero para ello primero tiene que ser deportable lo que significa que se encuentra de forma ilegal en los Estados Unidos. Además modifica los estrictos requisitos evidenciaros que exige la renuncia al requisito de la solicitud conjunta por maltrato cónyugal exigiéndole al Procurador General considerar toda la evidencia presentada que ha recibido entero crédito. Aunque esta ley ha sido de gran ayuda a la mujer inmigrante deja sin resolver problemas que afectan la eficaz implantación de la ley cuando es necesario. En el 1996 se aprobó el *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* que, a pesar de ser una ley muy restrictiva, ofrece algunos cambios favorables a las mujeres inmigrantes víctimas de violencia doméstica. Enmendó el *Welfare Reform Act* para permitirle a la mujer inmigrante víctima de violencia doméstica recibir ayuda pública. Elimina la prohibición que tenía la mujer inmigrante de buscar servicios de asistencia legal auspiciados por el gobierno federal. Por otro lado, se enfrenta a un nuevo problema con la aprobación de esta Ley porque si su esposo quien es un residente legal permanente es acusado de violencia doméstica va a perder

dicho *status* y quedará sujeto a deportación. Si ella no ha hecho la petición de la renuncia al requisito de la solicitud conjunta, también quedará sujeta a deportación. Esto lo que trae como consecuencia es que la mujer guarde silencio y todos los adelantos que se han logrado sean en vano.

Se han comenzado a ver cambios favorables gracias a los esfuerzos gubernamentales pero todavía queda mucho por hacer. La protección que se le brinda debe ser una mucho más efectiva para lograr más que un hilo de esperanza para las víctimas, hay que reforzar la legislación existente y crear nueva legislación que se dirija a resolver las lagunas que han dejado las leyes ya existentes. Es muy difícil que el problema quede completamente resuelto pero por lo menos hay que hacer el esfuerzo y considerar esta situación como una de prioridad dentro de las leyes de inmigración y de violencia doméstica y hacer los cambios necesarios para corregir sus fallas para que la mujer tenga la opción de trabajar y sobrevivir en una sociedad donde se sienta segura.