

Deusto Journal of Human Rights

Revista Deusto de Derechos Humanos

No. 11/2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/djhr122023>

ARTICLES / ARTÍCULOS

La interseccionalidad de la discriminación por razones de género, raza y etnia de las mujeres solicitantes de asilo víctimas de violencia de género en la UE. Especial referencia a la situación italiana

The intersectionality of gender, race and ethnicity discrimination of women asylum seekers who are victims of gender-based violence in the EU. Special reference to the Italian situation

Natalia Elizabeth Vígano

<https://doi.org/10.18543/djhr.2909>

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2023

Copyright (©)

Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos is an Open Access journal; which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and reuse in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author; provided the original work and publication source are properly cited (Issue number, year, pages and DOI if applicable) and any changes to the original are clearly indicated. Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

Derechos de autoría (©)

Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos es una revista de Acceso Abierto; lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o la persona autora, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado. Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito de la persona titular de los derechos de autoría.

Deusto Journal of Human Rights

ISSN: 2530-4275 • ISSN-e: 2603-6002, No. 12/2023, Bilbao

© Universidad de Deusto • <http://djhr.revistas.deusto.es/>

La interseccionalidad de la discriminación por razones de género, raza y etnia de las mujeres solicitantes de asilo víctimas de violencia de género en la UE. Especial referencia a la situación italiana

The intersectionality of gender, race and ethnicity discrimination of women asylum seekers who are victims of gender-based violence in the EU. Special reference to the Italian situation

Natalia Elizabeth Vigano 

Universidad de Granada. España

nevigano@correo.ugr.es

<https://doi.org/10.18543/djhr.2909>

Fecha de recepción: 31.05.2023

Fecha de aceptación: 30.11.2023

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2023

Cómo citar / Citation: Vigano, Natalia E. 2023. «La interseccionalidad de la discriminación por razones de género, raza y etnia de las mujeres solicitantes de asilo víctimas de violencia de género en la UE. Especial referencia a la situación italiana». *Deusto Journal of Human Rights*, No. 12: 229-255. <https://doi.org/10.18543/djhr.2909>

Sumario: Introducción. 1. Género, raza y etnia como ejes interseccionales de discriminación en las migraciones forzadas. 2. Luces y sombras del SECA y su implementación en los Estados miembros desde una perspectiva de género. 2.1. El SECA a la luz del *gender mainstreaming* 2.2. Género y asilo en el sistema jurídico italiano. 3. La normativa europea contra la discriminación étnico-racial y su implementación en el ordenamiento jurídico italiano. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen: Al adentrarnos en el estudio de la situación de las mujeres y niñas que solicitan asilo en la Unión Europea (UE), se evidencian de manera casi inmediata factores de discriminación, tales como el género y la etnia, que condicionan prácticamente la totalidad de su proceso migratorio. Un gran número de mujeres migrantes, en especial aquellas que son víctimas de violencia de género, no solo se encuentran sometidas a un sistema sexista y patriarcal, sino que, además, su origen étnico las sitúa en una posición de extrema vulnerabilidad. En ese sentido, procederemos a abordar, desde una perspectiva interseccional, el género y la etnia como factores de discriminación

y subordinación, a través del análisis de la normativa adoptada en el marco del Derecho europeo, así como su implementación en la legislación de Italia como Estado miembro de la UE, a los fines de conocer el alcance de la protección ofrecida a las mujeres migrantes que son víctimas de violencia y persecución por motivos de género.

Palabras clave: Migración. Asilo. UE. Discriminación. Interseccionalidad. Género. Etnia. Derechos Humanos.

Abstract: When we delve into the situation of women and girls seeking asylum in the European Union (EU), factors of discrimination such as gender and ethnicity become evident almost immediately, exerting significant influence over their entire migratory process. Many female migrants, especially those who are victims of gender-based violence, not only face a sexist and patriarchal system but also find themselves in a particularly vulnerable position due to their ethnic background. In this regard, we will proceed to address, from an intersectional perspective, gender and ethnicity as factors of discrimination and subordination. This will be accomplished through an examination of the regulations adopted within the framework of European law, as well as their implementation in the legislation of Italy as an EU member state. The objective is to determine the extent of protection provided to migrant women who are victims of violence and persecution on grounds of gender.

Keywords: Migration. Asylum. EU. Discrimination. Intersectionality. Gender. Ethnicity. Human rights.

Introducción

Desde hace varias décadas, venimos asistiendo a un aumento constante de la feminización de los movimientos migratorios. Este concepto da cuenta de un fenómeno que alude principalmente al incremento en el porcentaje de mujeres que emigran en solitario y no en calidad de miembros “dependientes”¹ de un grupo familiar.

En estos contextos, muchas de ellas se ven sometidas a factores de discriminación, tales como el género², la etnia o la clase social, entre otros, que condicionan prácticamente la totalidad de su proceso migratorio, sobre todo en los supuestos de desplazamientos forzados.

Todo ello exige abordar la situación jurídica y social de estas mujeres, partiendo de la premisa que tales factores discriminatorios en muchas ocasiones actúan de manera conjunta. En consecuencia, la aproximación a esta problemática debe realizarse necesariamente desde una perspectiva interseccional³. La interseccionalidad, permite no incurrir en generalizaciones que pueden invisibilizar a muchas mujeres que enfrentan numerosas formas de opresión y subordinación⁴ de manera simultánea y que deben tomarse en consideración, si se pretende llevar adelante un abordaje integral y a partir de allí encontrar

¹ Durante mucho tiempo las mujeres no fueron consideradas “migrantes primarios”, es decir, personas que deciden por sí mismas desplazarse a otro país, sino que lo hacían siguiendo al responsable masculino del grupo familiar” (Soto 2011).

² El género ha sido conceptualizado por la teoría feminista como “el conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales desarrolladas con el propósito de simbolizar y construir socialmente lo que se considera “propio” de los hombres (lo masculino) y “propio” de las mujeres (lo femenino)” (Lamas 2000, 1-24). El término sexo en cambio se refiere exclusivamente a las “características biológicas de los individuos” (Lagarde 1996, 48-71). Desde este enfoque de análisis, es importante destacar que no es la anatomía, sino más bien la influencia de la cultura, incluyendo la construcción de la diferencia sexual, la que desempeña un papel fundamental en la determinación de actitudes y comportamientos que socialmente se consideran como “naturales” en mujeres y hombres (Pombo 2014, 25). Cabe aclarar, que, aunque en la actualidad esta diferencia terminológica se encuentra ampliamente aceptada, aun encontramos textos académicos o normativos donde se utiliza el término sexo en lugar de género o incluso se emplean ambos conceptos de forma indistinta.

³ El término interseccionalidad surge en la década de los 80 a partir del trabajo de autoras como Crenshaw y Hill Collins y estaba centrado en el género y la raza para analizar los diversos niveles de opresión y subordinación que enfrentaban las mujeres negras en Estados Unidos.

⁴ El estudio de las múltiples modalidades de discriminación de forma aislada contribuye a invisibilizar a las víctimas que sufren una “discriminación doble” en razón de los efectos combinados que discriminan sobre las bases del sexo y de la raza (Crenshaw 1989).

soluciones eficientes que permitan erradicarla o al menos contrarrestar los efectos nocivos de la misma.

Con tales premisas, teniendo en cuenta como estos factores de discriminación operan con especial intensidad en el ámbito de las migraciones forzadas, este estudio pretende llevar adelante el análisis de la normativa europea aplicable en la materia.

En esa línea, considerando que se trata de ámbitos jurídicos que se caracterizan por la presencia de una multiplicidad de normas y el carácter fragmentario de estas, el estudio tendrá una doble vertiente. Por un lado, procederemos a analizar la legislación europea adoptada en el ámbito del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y por el otro, se abordará la normativa específica contra discriminación étnico-racial y su implementación en las legislaciones nacionales de los Estados miembros. Sin embargo, ante imposibilidad de analizar cada uno de estos, limitaremos el estudio al ordenamiento jurídico italiano.

La elección responde entre otras cuestiones al rol protagónico que dicho Estado desempeña en tanto frontera externa de la UE y como tal, uno de los principales receptores de los flujos migratorios⁵. El análisis de la legislación italiana puede aportarnos una perspectiva valiosa en relación a la implementación del derecho europeo en materia de derecho de asilo y en particular del derecho antidiscriminatorio, considerando los esfuerzos de armonización normativa llevada a cabo en ambos ámbitos.

En razón de todo lo expuesto, la presente investigación ha sido llevada a cabo mediante diversas técnicas metodológicas. De esta manera hemos procedido a realizar una revisión de trabajos doctrinales preexistentes respecto de los cuales se han realizado tareas de síntesis y clasificación y desde un enfoque crítico-reflexivo, hemos realizado una sistematización de la normativa aplicable en la UE y en el Estado miembro seleccionado.

El objetivo principal de esta investigación consiste en obtener una visión integral de la protección brindada a las mujeres solicitantes de asilo que son víctimas de violencia de género, así como identificar las debilidades y fortalezas en la lucha contra la discriminación étnico-racial en el contexto europeo. Todo ello se realiza con el propósito de comprender plenamente el alcance de la tutela ofrecida por la UE y el Estado italiano en respuesta a tales situaciones injustas.

⁵ De acuerdo al informe presentado por el Consejo de la UE solo en 2022 Italia recibió un total de 84290 solicitudes asilo. Información disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/asylum-applications-eu/>

1. Género, raza y etnia como ejes interseccionales de discriminación en las migraciones forzadas

Para muchas mujeres, emprender un proyecto migratorio internacional, en ocasiones con destino y posibilidades de éxito inciertos, se configura como la única vía de escape que les permite huir de entornos de opresión y violencia.

De esta manera, muchas mujeres que se ven obligadas a abandonar sus hogares son con frecuencia víctimas de violencia y persecución motivadas por cuestiones de género⁶. Esto las coloca en una situación de especial vulnerabilidad que se agrava debido a la interacción de otros factores como la raza o el origen étnico⁷. Estos elementos afectan de manera simultánea e inseparable cada una de las etapas de su proceso migratorio, especialmente en contextos de migración forzada⁸.

⁶ La violencia de género contra la mujer, como expresión fehaciente de la discriminación de género, se erige como un factor determinante en dichos desplazamientos y puede adoptar diversas modalidades.

⁷ Debemos tener presente que el término raza como tal, desde hace varias décadas ha sido descartado como concepto científico de base biológica ya que, no existen patrones raciales fijos, que nos permitan clasificar a los individuos. "Las características genéticas dominantes en una población no se transmiten como un todo compacto, sino como rasgos sueltos, recombinables, que pueden pasar de una población a otra, en conclusión, no hay ningún conjunto estable ni cerrado de rasgos raciales: no hay «razas» como prototipos permanentes" (Gómez García 1998). Los atributos fenotípicos, a pesar de representar solamente una pequeña parte del genotipo humano, han sido utilizados a lo largo de la historia como marcadores de presuntas disparidades raciales, justificando así la perpetuación de estereotipos y actos discriminatorios basados en el racismo. Estos rasgos físicos, aunque visibles y distintivos, no son una representación precisa de las diferencias genéticas entre grupos humanos, pero lamentablemente han sido empleados como base para marginar y oprimir a ciertas comunidades, promoviendo injusticias y desigualdades en distintos contextos sociales (Stolcke 2000). Por su parte la etnia, de acuerdo a la teoría subjetivista, ha sido definida como "conjunto de individuos que comparten una cultura, algunos de cuyos rasgos son utilizados como signos diacríticos de pertenencia y adscripción, y cuyos miembros se sienten unidos mediante una consciencia de singularidad históricamente generada". Autores como Gómez García (1998) defienden que la etnicidad se trata de una construcción histórica y que como tal no es inmutable o fija (teoría esencialista) si no que evoluciona y no puede mantenerse aislada respecto de otras etnicidades o de la cultura global. La extensión de estereotipos, a partir de imágenes fijas que constituyen una visión deformada y simplificada de determinados grupos étnicos ha llevado a que se perpetúen situaciones de discriminación y desigualdad.

⁸ Cabe mencionar, que existen otros elementos como la clase social, la discapacidad, la orientación sexual, la religión y la edad que pueden también interactuar y ejercer efectos negativos.

A lo ya mencionado debemos agregar, el rol que desempeñan los estereotipos y la representación de las personas migrantes y refugiadas en general⁹, las cuales se encuentran determinadas por el “estigma de la “extranjería”, el cual permite a una retórica del miedo equipararlos como culpables de todos los males de la globalización” (Borghi 2021, 107) y como tal afecta de manera diferente a hombres y mujeres¹⁰.

Tales representaciones están atravesadas por factores como el género o la raza y constituyen en sí mismas formas de violencia simbólica y generan situaciones específicas de represión y control. Las mismas parten de un enfoque centrado en las diferencias culturales, que no solo contribuyen a crear un discurso antiinmigración, sino que también desvían la atención de las causas fundamentales de la violencia de género arraigadas en estructuras de dominación y control presentes en los Estados de acogida (Freedman 2022, 6-11).

Como podemos comprobar, las mujeres y niñas migrantes y en especial aquellas solicitantes de asilo y refugiadas en numerosas ocasiones deben hacer frente a situaciones de discriminación y desigualdad, por el hecho de ser mujeres, por su condición de extranjeras y por su raza u origen étnico (entre otros factores que como hemos podido ver pueden operar sobre ellas).

Todo ello trae como consecuencia que las mismas se vean expuestas no solo a la privación de derechos sino a situaciones de violencia que pueden manifestarse en diversos ámbitos, ya sea social, laboral, policial o judicial.

Desde un punto de vista psicológico, esta situación puede impactar directamente en la persona afectada, dando lugar a una desvinculación de sus grupos de referencia, que puede traducirse en un rechazo de una parte de sí misma y en un conflicto de identidad. Asimismo, puede verse afectado su autoestima, dando lugar a sentimientos de tristeza, desolación y miedo constante (López Sánchez et al. 2022, 77).

⁹ Los estereotipos como explica Cook (2010) se refieren a una visión generalizada o preconcepción de atributos, características o los roles que son o deben ser desempeñados por los miembros de un grupo particular, los cuales pueden agudizar o perpetuar las situaciones de desigualdad.

¹⁰ Las personas migrantes pertenecientes a determinados grupos sociales o culturales son percibidas desde una perspectiva negativa y se las coloca en situación de inferioridad (social, cultural, religiosa). Un ejemplo de ello es el caso de las mujeres racializadas, a las cuales en general se las suele asociar al mundo de la prostitución y el trabajo precario (Martínez Lirola 2023). Estas representaciones estigmatizantes responden en muchas ocasiones a razones de funcionalidad o utilidad en tiempos de crisis, en la medida en que sirven como sostiene Ferrajoli (2019) “para desplazar hacia sectores vulnerables el descontento social”.

Los efectos nocivos de esta problemática se traducen en los niveles de pobreza y exclusión socioeconómica, influyendo en áreas como la educación, la salud, la participación en las esferas públicas, así como en el acceso a la justicia¹¹.

Si nos remitimos al ejemplo europeo, las estadísticas muestran que la mayoría de estas mujeres tienen un acceso limitado a la atención médica, la educación y la integración en el mercado laboral. En su mayoría, se ven relegadas a realizar tareas domésticas¹² o de cuidado, así como a empleos en el sector agrícola, con salarios precarios y expuestas a diversas formas de explotación¹³.

De acuerdo al informe recientemente presentado por el Parlamento Europeo¹⁴ "las mujeres pertenecientes a los grupos más marginados ocupan la mayoría de los puestos peor remunerados en los servicios de asistencia (...) y a menudo se enfrentan a la segregación por razón de género, al racismo y a malas condiciones de trabajo y remuneración, así como a violencia y a acoso en el trabajo". Esta situación se repite a lo largo de todos los Estados miembros.

Considerando lo expuesto hasta el momento, se evidencia como en estos supuestos los múltiples factores de discriminación y desigualdad actúan de manera conjunta e indisoluble. Desde una perspectiva relacional, características como el género, la raza, la etnia, la clase social, etc., pueden constituir indicadores de privilegio o mayor desventaja e incidir en las relaciones de poder, las cuales pueden operar no solo verticalmente, sino también en diagonal y en capas (Fredman 2016).

En el siguiente gráfico podemos observar las distintas relaciones de poder:

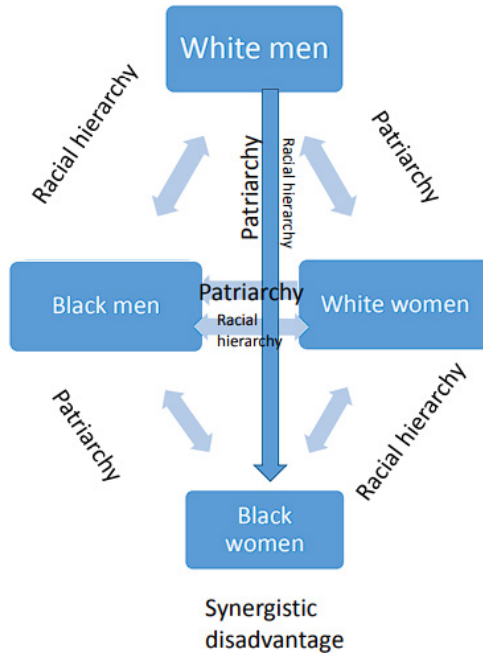
¹¹ Al respecto ver Frías (2022).

¹² De acuerdo a los datos aportados por Naciones Unidas en 2013 había 53 millones de trabajadores domésticos en todo el mundo y el 83% eran mujeres, muchas de ellas pertenecientes a minorías raciales o étnicas. Al respecto ver Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General de 21 de abril de 2017.

¹³ De acuerdo al Informe de 2020 de la Comisión *Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025*, solo el 55,3% de las mujeres nacidas fuera de la UE tiene empleo remunerado frente al casi 70% de mujeres europeas. Asimismo, el 80 % de las tareas de cuidado son llevadas a cabo por mujeres, de las cuales un 75 % son inmigrantes.

¹⁴ Al respecto ver Informe del Parlamento Europeo de 22 de junio de 2022 sobre la discriminación interseccional en la Unión Europea: situación socioeconómica de las mujeres de origen africano, de Oriente Próximo, latinoamericano y asiático.

Gráfico 1
Relaciones de poder verticales, diagonales y estratificadas



Fuente: Fredman (2016).

En ese sentido es importante la implementación de un enfoque interseccional que permita el desarrollo de un derecho antidiscriminatorio que arroje luz sobre aquellos grupos más desfavorecidos.

Debemos tener presente que una normativa que aborde los diversos factores de discriminación de forma unidimensional, estableciendo grupos o categorías rígidas, puede contribuir a invisibilizar y excluir a todas aquellas personas que se encuentran en la intersección entre esos grupos.

Si nos adentramos en el ámbito regional europeo, el desarrollo del derecho antidiscriminatorio ha tenido una evolución desigual en relación a los diversos factores de discriminación, optando por un abordaje desde un enfoque múltiple o unitario¹⁵ (La Barbera 2016,

¹⁵ En la actualidad encontramos un lento cambio de perspectiva hacia un enfoque interseccional, sin embargo, este cambio se ha realizado sobre todo a través de

105-122), donde la regulación de los mismos se encuentra fragmentada, tal cual tendremos oportunidad de observar en los siguientes epígrafes.

2. Luces y sombras del SECA y su implementación en los Estados miembros desde una perspectiva de género

2.1. *El SECA a la luz del gender mainstreaming*¹⁶

Si nos adentramos en el análisis de los desplazamientos forzados de personas y su abordaje en el ámbito internacional, podremos observar cómo desde su origen, estos han sido definidos en términos masculinos. El derecho de asilo, cuyo marco de referencia internacional lo conforman la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de actuación de 1967¹⁷, se ha caracterizado por la "neutralidad"¹⁸ y la naturaleza androcéntrica de su contenido, que partiendo exclusivamente de la experiencia de los hombres, se ha pretendido aplicar al resto de experiencias, incurriendo en generalizaciones que a menudo invisibilizan a todas aquellas personas que no encajan en este modelo, especialmente a las mujeres y otros grupos subrepresentados (Arenas 2009).

De esta manera, cuando entramos a analizar cada una de sus disposiciones, es notoria la ausencia de cualquier referencia al género. Esto se aplica tanto a la definición de refugiado como a las causales de persecución, incluso a la cláusula de no discriminación contemplada en el artículo 3 de la Convención, la cual, solo se refiere a la raza, la religión o el país de origen.

Como resultado de esta omisión, durante años, mujeres y niñas se han visto privadas de una protección que tenga en cuenta las peculiaridades que caracterizan y fundamentan las migraciones

instrumentos de *Soft Law* no vinculantes, como hemos tenido oportunidad de ver anteriormente.

¹⁶ Género como eje transversal de actuación y análisis.

¹⁷ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951, cuya entrada en vigor se produce el 22 de abril de 1954. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.

¹⁸ La manera en que están articuladas las normas ha contribuido a crear una imagen de las personas refugiadas, que ignora las particularidades de las mujeres, la forma en la que éstas se relacionan con el poder y la sociedad en general. Por consiguiente, esta pretendida neutralidad no existiría como tal, teniendo en cuenta las profundas consecuencias sociales y políticas que conlleva (Indra 1987).

femeninas, sobre todo las que tienen que ver con las distintas modalidades de violencia que operan sobre ellas.

Así, la violencia de género ha sido prácticamente ignorada por el Derecho Internacional de los Refugiados, debido sobre todo a su consideración como una cuestión propia del ámbito privado y, por lo tanto, no encuadrable entre los motivos de persecución que justifican el reconocimiento de la protección internacional¹⁹.

Esta división entre lo público y lo privado, que la doctrina denomina dicotomía público / privado, surge como resultado de un sistema estructurado en torno a una jerarquización de género que responde a una construcción patriarcal asentada sobre la idea del hombre monopolizando las esferas públicas y la mujer relegada al ámbito familiar o privado²⁰, caracterizado por la presencia de relaciones de dominación masculina, desprovisto de consideración política (Miguel 2017).

Tales premisas, representan la base sobre la que se ha estructurado el orden social, político y jurídico que, como tal, ha determinado la construcción de un Derecho Internacional de los Refugiados, en el que prevalece la esfera pública ligada a lo masculino, generando como sostiene la jurista feminista Miguel (2017, 5) “que muchos daños sufridos por las mujeres no sean considerados persecución sino actos privados o actos propios de determinadas culturas o tradiciones”.

En la actualidad, aunque la doctrina es pacífica en cuanto la incidencia del género como motivo de persecución (Merino, 2012), se viene denegando la posibilidad de su incorporación explícita en la Convención de Ginebra²¹. Muchos autores consideran que, contrario a lo esperado, podría originar un efecto más restrictivo que amplificador (Arenas 2008)²².

¹⁹ Como explica Rigo (2019), la forma en que están dispuestas las razones de persecución tiende a privilegiar la esfera pública sobre la privada. Asimismo, se suele negar el carácter político que presenta la opresión ejercida en el ámbito privado donde las mujeres tienen una mayor presencia, opresión que, por otro lado, posee un fuerte componente de género (Indra 1987, 3).

²⁰ Cuando hablamos de esfera privada, nos referimos a lo que Mestre (2006) denomina esfera privada en femenino, como representación de la mujer al servicio y cuidado de otros, un espacio de sumisión casi exento de regulación.

²¹ Indra (1987) explica que esta fuerte reticencia internacional a incluir el género entre las disposiciones de la Convención de Ginebra de 1951 responde, entre otras cuestiones, al propio miedo que tienen los Estados a ser objeto de críticas por el tipo de dinámicas asimétricas de género que presentan.

²² Parte de la doctrina afirma al respecto, que el principal problema no lo constituye la ausencia de una regulación expresa del género entre los motivos de persecución, sino

En este contexto, el SECA²³, como complejo entramado de normas de derecho derivado, elaboradas dentro del ámbito de la UE con el objetivo de armonizar la legislación entre sus Estados miembros, no ha sido una excepción y desde sus inicios ha reflejado una perspectiva predominantemente masculina de los procesos migratorios, en una suerte de replicación de lo que ha acontecido a nivel internacional.

La normativa que opera en el ámbito europeo, aunque incluye algunos elementos que podríamos valorar como positivos, en términos generales adolece de una verdadera perspectiva de género y está principalmente direccionada a la protección de las fronteras y la reducción de la inmigración ilegal, produciendo como consecuencia una limitación de los Derechos Humanos de las personas solicitantes de protección internacional, en especial mujeres y niñas (Soroeta 2020, 46)

Asimismo, es conveniente tener presente que el SECA constituye una competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros y se basa principalmente en Directivas.

Esta configuración normativa da lugar a que la cuestión pueda variar según el Estado del que se trate²⁴. Todo ello en principio chocaría con la presunción de la existencia de una tutela equivalente en cada uno de los Estados miembros (Faggiani 2023).

Así pues, si nos adentramos en el estudio del SECA, encontramos la Directiva 2011/95/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de la protección internacional²⁵.

En el artículo 9. 2 a) de la misma, se prevé como forma de persecución la violencia física, psíquica y sexual. En su artículo 10 se ha introducido una novedad respecto a la anterior Directiva 2004/83/CE²⁶, estableciendo el sexo de la persona²⁷, incluida la identidad de género,

el hecho que, en la actualidad pese a los avances realizados, se siguen interpretando las normas existentes desde un prisma puramente masculino (Miguel 2016).

²³ Su fundamento jurídico principal lo encontramos en el artículo 78 TFUE.

²⁴ Un ejemplo de ello es la transposición restrictiva que hicieron países como Alemania, Polonia o Francia, del concepto “determinado grupo social” establecido en la denominada Directiva de cualificación (Pérez González et al. 2014, 144)

²⁵ El SECA incluye también las Directivas 2013/32/UE (conocida como Directiva de procedimiento) y Directiva 2013/33/UE (conocida como Directiva de acogida), las cuales, aunque incluyen algunas referencias al género no se refieren a la valoración de la solicitud o al reconocimiento de la protección internacional, que como tal sigue estando regulada y determinada principalmente por la legislación interna de los Estados miembros.

²⁶ Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004.

²⁷ La versión en inglés incluye la expresión *acts of a gender specific* mientras que en español se refiere expresamente a “actos dirigidos contra las personas por razón de su

como característica suficiente para configurar “un grupo social determinado”²⁸ a los fines de su consideración como objeto de persecución y, por tanto, un criterio a tener en cuenta en el momento de reconocer la protección correspondiente, aunque se encuentra condicionado a las circunstancias imperantes en el país de proveniencia.

De igual manera, se incluye la persecución perpetuada por agentes no estatales (particulares) lo que permitiría ofrecer una protección más amplia a las víctimas de estas violencias ocultas, dado que abarca también el ámbito privado, que es el ambiente donde gran parte de éstas suelen producirse²⁹.

La mencionada Directiva no contempla el género como modalidad de persecución autónoma, ya que solo representa un criterio más a considerar. Esto ubica en el centro de escena a las autoridades nacionales competentes para valorar las solicitudes y tomar en consideración dicha dimensión al momento de adoptar una decisión.

Por otro lado, la interpretación que los Estados vienen haciendo del mencionado artículo 9 de la Directiva 2011/95/EU, por la que se considera que la persecución debe ser de carácter individualizada, lleva a que se produzcan una gran cantidad de denegaciones, cuestión que cobra vital importancia en el ámbito de la violencia de género en todas sus dimensiones, sobre todo en supuestos de solicitantes de asilo provenientes de países donde se han instaurado regímenes fuertemente misóginos y restrictivos de los derechos de las mujeres.

Ante restricciones tan significativas de derechos, especialmente aquellos reconocidos en los artículos 2, 3 y 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH) la valoración de la solicitud debería considerar el impacto que tiene en la mujer en cuanto tal, de lo contrario, se estaría negando de la existencia de una violencia estructural, que, en otras palabras, significaría negar que existen

sexo”, por lo que la traducción realizada ignora las diferencias terminológicas entre género y sexo, que en estos ámbitos pueden ser fundamentales.

²⁸ La fórmula “determinado grupo social” permitió en un primer momento canalizar la mayor parte de las solicitudes de asilo por motivos de género. Sin embargo, en el Manual de Procedimientos de ACNUR se ha señalado que, salvo excepciones, la simple pertenencia a un grupo no justifica por sí sola la reclamación de la condición de refugiado. Por lo tanto, resulta necesario establecer conjuntamente una relación de causalidad entre el fundado temor de ser perseguido y la pertenencia a dicho grupo social (Jiménez Sánchez 2017, 12-16).

²⁹ El TEDH ha calificado la violencia de género llevada a cabo en el ámbito interno como trato humano o degradante contrario al artículo 3 CEDH. Al respecto ver STEDH de 4 de diciembre de 2004, asunto M.C c. Bulgaria.

mujeres que en ciertos contextos son perseguidas por el solo hecho de ser mujeres³⁰.

Finalmente, la Directiva 2011/95/ UE reconoce el estatuto de protección subsidiaria. El mismo está destinado a aquellos solicitantes de protección internacional que, no quedando enmarcados en la figura de refugiado por no reunir los requisitos correspondientes, presenten motivos fundados para creer que, si regresasen a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir daños graves.

El artículo 15 b), al referirse a daños graves, lleva adelante una transcripción casi literal del contenido del artículo 3 del CEDH. Este precepto ha sido utilizado por el TEDH para calificar distintas modalidades de violencia género como la mutilación genital femenina, la violación o la violencia machista en el ámbito conyugal³¹. Por consiguiente, las víctimas de tales modalidades de violencia quedarían amparadas bajo la protección subsidiaria en caso de que no les fuera concedida el estatuto de refugiadas (Miguel 2016, 218-219).

A la normativa mencionada, debemos adicionar el Reglamento 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional (conocido como Reglamento de Dublín III).

Este instrumento fija una serie de criterios a los fines de establecer el Estado miembro responsable de examinar la solicitud de protección internacional³².

De este modo y aunque el propio Reglamento estipula expresamente el orden jerárquico en que los mismos deben ser aplicados, en la práctica la cuestión es muy diferente y en la enorme mayoría de casos, el criterio utilizado es aquel del Estado miembro de entrada irregular establecido en el artículo 13.1³³. Por ejemplo, en el año 2018, conforme a los datos aportados por el Parlamento Europeo en su informe de 2020 sobre la aplicación del Reglamento Dublín III, el criterio de la unidad familiar se aplicó solamente en el 5 % de las peticiones presentadas en Francia, en el 3,7 % en Alemania

³⁰ Al respecto ver STEDH de 11 de enero de 2007, asunto Salah Sheekh c. Holanda.

³¹ Al respecto ver STEDH asuntos Aydin c. Turquía, MC c. Bulgaria y Opuz c. Turquía.

³² Al respecto ver artículo 7.1 del Reglamento Dublín III.

³³ Este criterio "responde a la necesidad de incentivar a los Estados a realizar un control constante de sus fronteras exteriores" (Faggiani 2023).

y, en el caso de Bélgica o Suecia, los porcentajes fueron incluso inferiores³⁴.

El Reglamento Dublín III, como eje central de la política migratoria no tiene en cuenta la voluntad de los solicitantes de asilo en general y prescinde de toda perspectiva de género, tanto en su redacción como al momento de su aplicación, ignorando las necesidades específicas de las mujeres solicitantes de asilo víctimas de violencia que llegan a las puertas de Europa.

La base principal para asignar responsabilidades y competencia a la autoridad en el procedimiento de asilo es la entrada o estancia irregular. Así, países como España, Italia, Grecia, Malta o Chipre ocupan una posición central habida cuenta de su situación geográfica como fronteras externas de la Unión. Estos Estados representan los principales receptores de los flujos migratorios dentro de la UE y se han convertido en destinos preeminentes de tales traslados forzados.

En el año 2021, según los datos proporcionados por la Oficina de Asilo y Refugio, España recibió 8,220 solicitudes provenientes de otros Estados miembros en virtud del sistema de Dublín. De estas solicitudes, el 26.3%, es decir, 2.162 correspondían a mujeres³⁵.

En ese sentido, las deficiencias que presenta el sistema afectan especialmente aquellas mujeres que, por aplicación del ya mencionado artículo 13 del Reglamento, se ven obligadas a retornar al Estado miembro donde hubieran llegado o presentado solicitud por primera vez, sin que hayan sido previstas excepciones que tengan en cuenta especificidades de género y su posible revictimización.

De esta manera, deben afrontar no solo el traslado, sino un nuevo procedimiento en caso de entrada irregular, con todas las implicaciones físicas y psíquicas que ello conlleva y donde los obstáculos al proceso, como la falta de información, el acceso limitado a una asistencia jurídica, barreras idiomáticas y carencia de intérpretes, dificultan aún más su condición de víctima solicitante de asilo.

Todo ello sumando profundas diferencias entre los Estados miembros en el reconocimiento de la protección internacional a dichas víctimas, así como en las condiciones de acogida y las posibilidades de una integración exitosa (Garcés 2015) van a generar que se recurra a rutas migratorias cada vez más peligrosas. Esto puede forzar a mujeres y niñas a desarrollar determinados mecanismos (exclusivos para mujeres) para poder sobrevivir sin verse sometidas a las numerosas

³⁴ Al respecto ver Informe sobre la aplicación del Reglamento Dublín III de 2 de diciembre de 2020. (2019/2206(INI)).

³⁵ Al respecto ver Oficina de Asilo y Refugio (2021).

formas de violencia a las que se exponen en este tipo de situaciones (Forina 2022).

De este modo nos encontramos ante mujeres que se han visto sometidas a distintas formas de violencia antes y durante todo el proceso migratorio, por lo que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad, que se ve agravada por un sistema que no solo no les brinda una protección adecuada, sino que las revictimiza por la posible duplicidad de actuaciones.

2.2. *Género y asilo en el sistema jurídico italiano*

El derecho de asilo italiano ha presentado desde sus inicios un escaso desarrollo legislativo, limitándose a un lento proceso de adaptación a la Convención de Ginebra de 1951³⁶ y no fue hasta la creación del SECA, que se incorpora alguna referencia al género dentro de la legislación (Zorzella 2018).

En ese marco, encontramos en primer lugar el Decreto Legislativo n.º 251 de 2007³⁷, creado en cumplimiento de la Directiva 2004/83/CE y modificado en 2014 tras la transposición de la Directiva 2011/95/UE. Cabe señalar, que esta acción tuvo lugar aproximadamente un año después de la ratificación del Convenio de Estambul³⁸. A pesar de ello, el legislador italiano se decantó por una implementación casi literal de la normativa europea, restando en consecuencia dentro de los estándares mínimos establecidos por ésta, desperdiciando una gran oportunidad de avanzar en la protección de las mujeres solicitantes de asilo víctimas de violencia de género.

Así las cosas, el mencionado Decreto Legislativo cuyo artículo 7. 2 f) recoge los actos considerados persecutorios, incluye dentro de éstos los realizados directamente contra un género sexual o contra la infancia, incorporando la expresión "género" (y no sexo), utilizada en el artículo 10 de la versión en lengua inglesa de la Directiva 2011/95/UE.

Por otro lado, el artículo 8.1 del Decreto Legislativo n.º 251 de 2007, prevé que, a los fines del reconocimiento del estatus de

³⁶ El ordenamiento jurídico italiano arrastra el carácter eminentemente androcéntrico presente a nivel internacional y en particular en la Convención de Ginebra de 1951 como base jurídica del derecho de asilo.

³⁷ En el año 2014, Italia procedió la transposición de la Directiva 2011/95/UE, a través del Decreto Legislativo n. 18. GU. N. 55 de 7 de marzo de 2014.

³⁸ Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, ratificado por Italia a través de la ley n. 77 de 27 de junio de 2013.

refugiado, no solo se tendrán en cuenta los actos persecutorios en sí mismos, sino también la falta de protección contra estos, cuestión fundamental en lo que respecta a los actos llevados a cabo por *responsables no estatales*, considerando la dificultad probatoria que entrañan los casos de violencia género perpetrada en ámbito privado (Rigo 2018, 120-121).

La violencia hacia la mujer en cuanto tal, al igual que sucede en muchos otros ordenamientos jurídicos, no ha sido incluida dentro de los supuestos regulados por la ley, esto se traduce en un importante número de denegaciones de asilo a estas víctimas como consecuencia de la interpretación restrictiva de las autoridades competentes basada en el tenor literal de dicha ley.

Un ejemplo claro de ello es el matrimonio forzoso que, como tal, puede afectar tanto a las mujeres que se encuentran en su país de origen, como a aquellas que se hallan en territorio italiano y se ven sometidas a este tipo de situaciones que suelen tener lugar dentro del núcleo familiar al que está ligado su permiso de residencia y a las que no se les ofrece alternativa alguna de protección (Boggiani y Pirrone 2018, 55-56).

Contrariamente a la tendencia seguida por el legislador y las autoridades competentes, la Corte Suprema de Casación italiana ha venido desarrollando una labor interpretativa que ha permitido ampliar el alcance de la protección internacional en supuestos de violencia de género.

En su sentencia n. 28152 de 24 de noviembre de 2017, este tribunal se remite a la noción de violencia dada por el artículo 3 del Convenio de Estambul y reconoce el estatus de refugiada a una mujer potencial víctima de matrimonio forzado en su país de origen, al considerar que la misma "es víctima de una persecución personal y directa por la pertenencia a un grupo social determinado (en cuanto mujer) bajo la forma de actos dirigidos directamente contra un género (...)" conforme a lo previsto en el artículo 7 del Decreto legislativo 251³⁹.

Un problema recurrente que se presenta al momento de la valoración de las solicitudes en el ámbito de la violencia de género,

³⁹ En la misma línea, la Corte Suprema italiana se ha referido a otras modalidades de violencia de género como la mutilación genital femenina, reconocida asimismo dentro del colectivo de personas vulnerables por el artículo 2 Decreto legislativo n. 25 de 28 de enero de 2008 modificado por el Decreto legislativo n. 142 de 18 agosto 2015. Al respecto véase Sentencia de la Corte Suprema de Casación n. 8980 de 18 de marzo de 2022 y la Sentencia del Tribunal de Boloña de 7 de julio de 2022.

especialmente en los supuestos de persecución perpetuada por particulares, es la denegación basada en la existencia de normativa que penaliza en los países de proveniencia la violencia contra las mujeres. En tanto, las autoridades administrativas no tienen en cuenta cuestiones como la aplicación efectiva de tal normativa o si las mujeres tienen acceso real a una protección por parte de las autoridades.

Conscientes de dicha problemática, los tribunales italianos han llevado a cabo una interpretación más amplia y respetuosa del sentido de la ley, la cual recordemos contempla tanto los actos persecutorios en sí mismos como la falta de protección contra estos. Un ejemplo de ello es la resolución del Tribunal de Nápoles, donde ha reconocido la protección internacional a una mujer nigeriana víctima de trata de personas con fines de explotación sexual, señalando que, no obstante, la existencia de normativa que tutela a las víctimas de trata de personas, "(...) resulta ineficaz la protección que el Estado nigeriano puede ofrecer a las mujeres que intentan reaccionar contra sus propios explotadores"⁴⁰.

En lo que respecta a la protección subsidiaria, la definición de daño grave establecida por el Artículo 14.1 c) del Decreto legislativo 251, que incluye "la tortura y otras formas de pena o tratamiento inhumano o degradante" ha permitido que queden amparados aquellos casos de violencia de género que no pudieran encuadrarse dentro del estatus de refugiado.

En tal sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Casación italiana en 2017⁴¹, en relación a un supuesto de violencia de doméstica, donde se remite nuevamente a la definición brindada por el artículo 3 del Convenio de Estambul. En este pronunciamiento se ha reconocido que la misma constituye una forma de tortura o trato degradante, quedando subsumida en la previsión del artículo 14.1 c) del Decreto legislativo 251. De igual manera ha considerado que es aplicable el mencionado precepto "si resulta que las autoridades estatales no contrarrestan dicha conducta ni brindan protección contra ella, como consecuencia de normas consuetudinarias locales"⁴².

Ahora bien, para aquellos casos que no pudieran enmarcarse en las modalidades de protección analizadas hasta el momento, la legislación italiana preveía la protección humanitaria, sin embargo, la misma ha

⁴⁰ Véase Sentencia Tribunal de Napoli N. 2871 de 27 de febrero de 2023.

⁴¹ Véase Sentencia de la Corte Suprema de Casación n. 12333 de 17 de mayo de 2017.

⁴² Véase Sentencia de la Corte Suprema de Casación n. 30360 de 28 de mayo de 2021.

sido sustituida en 2018 por la llamada protección especial⁴³. Con esta reforma es posible emitir un permiso de residencia de dos años, cuando exista riesgo de persecución entre otros por motivo de sexo, en los términos del artículo 19 del Decreto legislativo n. 286 de 25 julio de 1998⁴⁴, por el que se establece la prohibición de expulsión.

La norma en cuestión prevé que, en caso de denegación de una solicitud de asilo, las autoridades competentes para evaluarla consideran que concurren algunos de los motivos del artículo 19 antes señalado, la misma será transmitida al *questore*⁴⁵. Esta autoridad será la encargada de emitir el correspondiente permiso de protección especial.

Como sugiere Rigo (2019), esta decisión legislativa, por la que se ha sustituido un instituto genérico de asilo por permisos especiales “que reducen la noción de vulnerabilidad a una serie de figuras típicas elegidas subjetivamente”, no hace más que confirmar la tendencia restrictiva que viene caracterizando a la política de asilo italiana en los últimos años.

La protección internacional ofrecida a las mujeres migrantes víctimas de violencia, se ha visto asimismo menguada por las recientes reformas introducidas en el llamado “*decreto sicurezza*” (decreto de seguridad)⁴⁶, entre las cuales se recogen algunas cuestiones que inciden directamente en las solicitudes de asilo.

La mencionada reforma⁴⁷ introduce un elenco de países considerados “seguros” y establece que una solicitud de protección internacional podrá considerarse manifiestamente infundada, siempre que el Estado de proveniencia se encuentre dentro de este listado (Arnone 2021), eliminando además el efecto suspensivo de la impugnación judicial de una eventual denegación⁴⁸.

Por último, debemos referirnos a una disposición por la que se prevé otro permiso de residencia para casos especiales. El artículo 18

⁴³ Artículo 32.3 del Decreto legislativo n. 25 de 28 de enero de 2008 por el que se ha transpuesto la Directiva 2005/85/CE de 1 de diciembre de 2005.

⁴⁴ GU. N. 191 de 18 de agosto de 1998.

⁴⁵ En el ordenamiento administrativo italiano, el *questore* es la autoridad de seguridad pública, con competencias a nivel provincial, de acuerdo al artículo 14 de la ley 121 de 1981.

⁴⁶ Decreto ley n. 113 de 8 de octubre de 2018, convertido a través de la ley n. 132 de 1 de diciembre de 2018.

⁴⁷ La reforma ha modificado el Decreto legislativo n. 25 de 28 de enero de 2008.

⁴⁸ En clara contradicción con la Resolución del Parlamento Europeo de 8 de marzo de 2016 sobre la situación de las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo en la UE, cuyo apartado 12 señala que incluso en los países considerados seguros las mujeres pueden sufrir persecución por razones de género.

bis del Decreto legislativo n. 286 de 25 de julio contempla esta posibilidad respecto de las víctimas de violencia doméstica producida en territorio italiano.

La forma en que la norma ha sido redactada es cuanto menos llamativa, ya que, aunque incluye la violencia física, psíquica, sexual y económica, exige que se trate de actos no episódicos, quedando excluidos aquellos supuestos donde la mujer haya sido víctima de un único acto violento, incluso cuando éste revista gravedad. Se exige también que la solicitante⁴⁹ se encuentre en una situación de peligro concreto, grave y actual como resultado de su decisión de huir de la violencia.

El tenor literal de la disposición parece indicar que, si al intentar huir de la situación de violencia a la que se encuentra sometida la víctima no se expone a un grave peligro⁵⁰, no podría en principio beneficiarse de tal previsión, dado que, el reconocimiento del permiso de residencia especial se encuentra ligado a la existencia de un riesgo para la vida o incolumidad de la víctima y no a su condición víctima como tal (Pigato 2022, 221-223).

Por otra parte, el artículo 18 bis del Decreto legislativo n. 286 de 25 de julio establece que la existencia del peligro debe ponerse de manifiesto durante la investigación o procedimiento penal por delitos de malos tratos, lesiones personales, simples y agravadas, mutilación genital femenina, secuestro, violencia sexual y actos persecutorios, o durante intervenciones de los servicios sociales, siendo el *questore* la autoridad competente para concederlo con opinión favorable de la Autoridad judicial o a pedido de esta última.

El permiso de residencia que va a ser otorgado a la víctima extranjera solo tiene la duración de un año y, curiosamente, se establece la posibilidad de que sea revocado cuando desaparezcan las causas que motivaron su emisión, lo que genera dudas en relación a los supuestos donde el maltratador sea privado de su libertad en el marco del procedimiento judicial. Ante ello, nos preguntamos si implicaría la denegación o en su caso la revocación del permiso, teniendo en cuenta que, la concesión del mismo, gira en torno a la existencia de un riesgo para a la víctima y no a su condición como tal (Spinelli y Zorzella 2013).

⁴⁹ La norma ha sido redactada en términos neutros y en ningún caso hace referencia a la mujer como víctima de violencia doméstica.

⁵⁰ La valoración de la existencia de riesgo para la vida o incolumidad de la víctima queda a supeditada a la decisión discrecional de la autoridad competente.

3. La normativa europea contra la discriminación étnico-racial y su implementación en el ordenamiento jurídico italiano

Como se viene señalando a lo largo del presente trabajo, las personas migrantes en general y las mujeres en particular, se ven sometidas a diversas formas de discriminación. En tales casos junto al género una de las que se presenta con mayor asiduidad es aquella que responde a motivos de raza o etnia.

En ese sentido, se ha procedido a la creación de una normativa antidiscriminatoria específicamente direccionada a prevenir las situaciones de discriminación étnico-racial, con el objetivo de proteger a las víctimas de tales situaciones injustas.

Al momento de referirnos a la legislación antidiscriminatoria en el ámbito europeo, es importante tener presente que la misma no ha sido creada ni constituye un único bloque normativo, sino que su origen y desarrollo podemos encontrarlos en diversos instrumentos de distinta naturaleza, cuya interacción acompañada de la jurisprudencia han permitido su evolución a lo largo del tiempo.

En primer lugar, encontramos el CEDH, cuyo artículo 14 establece expresamente la prohibición de discriminación especialmente por razones de sexo, raza, color, entre otras. En tal sentido, los Estados firmantes, entre los que se encuentran los Estados miembros de la UE, están obligados a garantizar su cumplimiento⁵¹ y aunque el CEDH no ha sido ratificado por la UE como tal, de acuerdo a lo establecido por el artículo 6. 3 TUE los derechos en él reconocidos, constituyen los principios generales sobre los que se asienta el ordenamiento UE.

El alcance de tal prohibición, ha sido objeto de análisis por parte del TEDH, el cual ha aclarado que la misma opera en relación a los demás derechos reconocidos en el CEDH, por lo que es posible afirmar como ha sostenido el propio Tribunal, que carece de autonomía, es decir, "no tiene existencia independiente, puesto que solo puede ser alegado junto con otro de los derechos reconocidos en el Convenio ya que protege a las personas situadas en situaciones similares de cualquier discriminación en el goce de los mismos"⁵². Esta línea jurisprudencial, que atribuye carácter relacional a la prohibición del artículo 14, como sugiere Rey (2012), ofrece una tutela en el ámbito de la discriminación racial que en principio resulta escasa, considerando la

⁵¹ El artículo 56 reconoce a los Estados la posibilidad de determinar la aplicación territorial del mismo.

⁵² STEDH asunto Timishev contra Rusia de 13 diciembre 2005.

importancia de este fenómeno y la incidencia que tiene en el desarrollo de los distintos aspectos de la vida de las víctimas (Rey 2012).

Ahora bien, en lo que se refiere estrictamente al Derecho de la UE, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE), que en virtud del artículo 6. 1 TUE tiene el mismo valor jurídico que los Tratados, es decir, forma parte del denominado Derecho primario, recoge en su artículo 21, una cláusula de prohibición de discriminación que, a diferencia del supuesto anterior, incluye además de la raza y el color, los orígenes étnicos o sociales y la pertenencia a una minoría nacional.

El conjunto de derechos reconocidos en la CDFUE tiene carácter vinculante tanto para la propia UE y sus instituciones como para los Estados miembros al aplicar el Derecho de la Unión. De esta manera, si se considera que un acto emanado por la UE infringe los Tratados, incluida la CDFUE, tanto personas físicas como jurídicas tienen la posibilidad de presentar un recurso de anulación ante el TJUE, siempre y cuando sean destinatarios del acto que se pretende anular o este afecte de manera directa e individual a los interesados, tal como lo establece el artículo 263 del TFUE.

A tal normativa, es posible adicionar la Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000⁵³, caracterizada tanto por su especificidad en cuanto a los motivos de protección, como por el abordaje de la discriminación, que ya no se expresa solo en términos de prohibición, sino que reconoce un verdadero derecho a la igualdad de trato.

En ella, se reconoce que “la discriminación basada en el origen racial o étnico puede poner en peligro la consecución de los objetivos de la UE” (antigua CE) y se hace hincapié en la necesidad de “proteger a todas las personas físicas de toda discriminación por su origen racial o étnico (...) y eliminar las desigualdades y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, máxime considerando que, a menudo, las mujeres son víctimas de discriminaciones múltiples”.

En lo que se refiere a su contenido, la misma prohíbe la discriminación tanto directa como indirecta⁵⁴ y exige, entre otras cuestiones, garantizar el acceso a procedimientos judiciales adecuados ante supuestos de discriminación de esta índole, recayendo sobre la

⁵³ Aprobada sobre la base jurídica establecida en el artículo 19 TFUE.

⁵⁴ El artículo 2 de la Directiva, define como discriminación directa “una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada otra en situación comparable y discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas”.

parte demandada el deber demostrar en su caso que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato⁵⁵.

Del mismo modo se prevé dentro de su ámbito de aplicación, el acceso al empleo, la educación y el acceso a bienes y servicios, así como la obligación de establecer sanciones en caso de incumplimiento de las normas nacionales adoptadas en implementación de la misma.

El TJUE por su parte, ha tenido oportunidad de referirse en reiteradas ocasiones a la presente Directiva a fines de definir el contenido y alcance de las obligaciones que de la misma se derivan.

Así, ha establecido dos cuestiones que resultan fundamentales a saber. En primer lugar, señala que la mencionada Directiva constituye "la expresión del principio de igualdad, que es uno de los principios generales del Derecho de la Unión, reconocido en el artículo 21 de la Carta, y como tal (...) no puede definirse de manera restrictiva⁵⁶".

En segundo lugar, reconoce que el concepto de discriminación basada en el origen étnico es aplicable "(...) con independencia de que la medida discutida afecte a las personas que tienen un origen étnico específico o a las que, sin tener ese origen, sufren junto con las primeras el trato menos favorable o la desventaja particular derivada de esa medida"⁵⁷.

La Directiva 2000/43/CE, junto con otras normativas adoptadas a lo largo de los años en el ámbito de la lucha contra la discriminación en sus diversas manifestaciones⁵⁸, refleja la preocupación continua de la UE por llevar a cabo una acción armonizadora en lo que respecta a la igualdad entre los Estados miembros. No obstante, en la actualidad, persisten notables divergencias en las regulaciones nacionales.

En ese sentido, el ordenamiento italiano, ha llevado adelante una transposición fiel de la mencionada Directiva a través del Decreto legislativo n. 215 de 9 de julio de 2003, en el cual se prevé un procedimiento judicial simplificado específicamente para aquellas controversias suscitadas en el ámbito de la discriminación, en el que además las víctimas pueden ser representadas por asociaciones

⁵⁵ Artículos 7 a 9 de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000.

⁵⁶ Ver STJUE de 12 de mayo de 2011, asunto C-391/09. ECLI:EU:C:2011:291

⁵⁷ Ver STJUE de 16 de julio de 2015, asunto C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480

⁵⁸ Entre ellas podemos mencionar la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación y Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo.

dedicadas a la lucha contra la discriminación y la paridad de tratamiento debidamente inscriptas en el registro creado a tales efectos, estableciéndose además la posibilidad de que el juez conceda, previa solicitud, un resarcimiento económico por los daños incluidos aquellos no patrimoniales.

Finalmente, se ha dispuesto la creación de una oficina para la promoción de la paridad de tratamiento y la eliminación de la discriminación por razones de raza u origen étnico, la denominada Oficina nacional Antidiscriminación Racial (UNAR) que se ocupa del estudio y control de la discriminación en territorio italiano, la recepción de denuncias por parte de las víctimas, elaboración informes, campañas de sensibilización para la población y la creación de un fondo de solidaridad, destinado a la ayuda de las víctimas, en lo que a la tutela jurisdiccional se refiere⁵⁹.

No obstante, la existencia de la normativa analizada, la discriminación étnica y racial sigue representando un fenómeno que impacta con especial intensidad en los contextos migratorios. En el caso de Italia, de acuerdo a los datos aportados por UNAR, en 2021 las denuncias de agresiones por motivos étnico-raciales ascendieron a 709 de las cuales 499 han sido realizadas por víctimas extranjeras⁶⁰.

A todas luces, se trata de una problemática que lejos de estar resuelta sigue más presente que nunca y año tras año afecta la vida cientos de personas cuyos derechos más básicos se ven limitados. No podemos olvidar como sostiene Rey (2012) que la discriminación racial, como una de las formas más graves de discriminación "por un lado, estigmatiza a las víctimas y, por otro, las convierte en minorías aisladas y sin voz".

Conclusiones

Cuando analizamos la situación social y jurídica de las mujeres que solicitan asilo en la UE, se hace evidente de inmediato que el género actúa como un factor determinante que influye en todo el proceso migratorio. Sin embargo, como hemos podido constatar, este factor no opera de manera aislada, sino que las mujeres que buscan asilo se enfrentan a diversas formas de discriminación que actúan de manera interconectada. Estas mujeres son excluidas debido a su condición de

⁵⁹ Consultar sitio web UNAR: <https://www.unar.it/portale/web/guest/home>

⁶⁰ Véase: <https://www.unar.it/portale/-/l-epidemia-dell-odio-nell-ultimo-anno-1.379-aggressioni-razziste-omotransfobiche-antisemite-e-abilite>

género, su origen extranjero y, en numerosas ocasiones, por su raza o pertenencia étnica. Esta intersección de discriminaciones aumenta su vulnerabilidad y crea obstáculos significativos para cualquier posibilidad de integración en la sociedad de acogida.

En este sentido, la UE en su conjunto no ha logrado proporcionar una respuesta jurídica y política eficaz a esta problemática. Esto se traduce en la existencia de un sistema que no solo no brinda una protección adecuada a estas mujeres, sino que las expone a posibles formas de victimización secundaria. Por tanto, resulta imperativo que la UE implemente un enfoque interseccional en los distintos ámbitos de competencia, sobre todo en el ámbito del asilo, que tenga en cuenta las necesidades específicas de las mujeres a lo largo de todo su ciclo migratorio, prestando especial atención a la etapa de integración en el Estado de acogida.

No podemos pasar por alto que, a pesar de la existencia de la normativa que hemos tenido la oportunidad de analizar, muchas mujeres migrantes aún hoy enfrentan obstáculos para el pleno goce de sus derechos.

Para concluir, dado el carácter fragmentario de la legislación europea en lo que respecta a la discriminación en sus diversas manifestaciones, resulta crucial promover la adopción de medidas que aborden esta problemática de manera integral y con un enfoque interseccional. Esto permitirá avanzar hacia la prevención y protección efectiva frente a los múltiples niveles de injusticia social a los que se enfrentan las víctimas, considerando los diversos tipos de estereotipos y factores de discriminación que pueden afectarlas.

Bibliografía

- Alencar-Rodrigues, Roberta y Leonor Cantera. 2012. «Violencia de género en la pareja: Una revisión teórica». *Psico* 41, n. 1: 116-126.
- Arenas, Nuria. 2008. «La violencia doméstica y la posibilidad de adquirir el estatuto de refugiado. Derecho comunitario y practica española» *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* 17: 59-103.
- Arenas, Nuria. 2009. «La obtención del estatuto de refugiada en Occidente. La persecución por motivos relacionados con el género en la normativa de asilo de la Europa Comunitaria». En *Género, ciudadanía y globalización*, coordinado por Mar Gallego, 97-118. Sevilla: Alfar.
- Armone, Giovanni, 2021. «Il decreto interministeriale sui Paesi di origine sicuri e le sue ricadute applicative». *Revista Questione di giustizia*. Edición especial: Il diritto alla protezione internazionale e l'impegno della giurisdizione:141-155.

- Biaggioni Elena y Marcela Pirrone (coord). 2018. «L'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia». Rapporto delle associazioni di donne. Acceso 10 mayo de 2023: https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2018/10/GREVIO.Report.Ital_finale.pdf
- Borghi, Flavio. 2021. «Los refugiados y la cuestión de la *otredad*. Algunos lineamientos teóricos». *Revista de Estudios Internacionales* 3, n. 2. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/reesint/article/view/37033>
- Crenshaw, Kimberle. 1989. «Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine». *Feminist Theory and Antiracist Politics, University of Chicago Legal Forum* 8: 139-167. Acceso el 29 de noviembre de 2023: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>
- Cámara dei Diputati. 2022. «Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio». Servizi studio. XVIII legislatura.
- Cook, Rebeca. 2010. *Gender Stereotyping: Transnational Legal Perspectives*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Faggiani, Valentina. 2023. *La protección internacional de los migrantes en la UE*. Granada: Aranzadi.
- Ferrajoli, Luigi. 2019. *Manifiesto por la igualdad*. Madrid: Trotta.
- Forina, Alessandro. 2022. «Antropología europea, refugio y género. Una aproximación al reglamento de Dublín». *Revista de Antropología* 77, n. 1. doi.org/10.3989/dra.2022.009
- Fredman, Sandra. 2016. «Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law». *European network of legal experts in gender equality and non-discrimination*, Publications Office. Acceso el 29 de noviembre de 2023. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/d73a9221-b7c3-40f6-8414-8a48a2157a2f>
- Freedman, Jane. 2022. *Gender-Based Violence in Migration Interdisciplinary, Feminist and Intersectional Approaches*. Londres: Springer International Publishing. Palgrave Macmillan.
- Frías, María. 2022. *La interseccionalidad de la discriminación por razones de raza, etnia y género*. Informe, Madrid: Cyan. Acceso el 29 de noviembre de 2023: https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/_Interseccionalidad_ES.pdf
- Garcés, Diana. 2023. «La política del silencio frente a solicitudes de asilo por violencia íntima en España». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 133: 161-181.
- Genovese, Diana. 2018. «Violenza di genere e protezione internazionale. Note a margine di un recente orientamento della Corte di cassazione». *Revista Questione di giustizia*. Acceso el 29 de noviembre de 2023 https://www.questionegiustizia.it/articolo/violenza-di-genere-e-protezione-internazionale-not_05-02-2018.php
- Gil Ruiz, Juana. 2018. *El convenio de Estambul como marco de derecho antisubordinatorio*. Madrid: Dykinson.

- Gómez García, Pedro. 1998. «Las ilusiones de la 'identidad'. La etnia como pseudoconcepto». *Gazeta de Antropología* n. 14. Acceso el 29 de noviembre de 2023: <http://hdl.handle.net/10481/7550>
- Indra, Doreen. 1987. «Gender: a key dimension of the refugee experience». *Refugee: Canada's Journal on Refugees* 3, n. 6: 3-4.
- Jiménez Sánchez, Carolina. 2017. «La persecución de género en el Derecho Internacional de los Refugiados: Nuevas perspectivas». *REEI* 33. Acceso el 29 de noviembre 2023: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6062573&orden=0&info=link>
- Kennady, Marian. 1998. «Gender related persecution and the adjudication of asylum claims: is a sixth category needed? ». *Florida Journal of International Law* 12: 317-340.
- La Barbera, María Caterina, 2016. «Interseccionalidad, un "concepto viajero": orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea» *Interdisciplina* 4, n. 8: 105-122.
- Lagarde, Marcela. 1996. «La multidimensionalidad de la categoría género y del feminismo». En González, María Luisa (coord.) *Metodología para los estudios de género*, 48-71. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lamas, Marta. 2000. «Diferencias de sexo, género y diferencia sexual». *Revista Cuicuilco* 7, n. 18: 1-24.
- López Sánchez Clara, Carol Vilaseca y Jazmín Serrano. 2022. «Interseccionalidad: la discriminación múltiple desde una perspectiva de género». *Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social* 2: 71-81.
- Martínez Lirola, María. 2023. «A critical discursive study of the representation of immigrant women in a sample of the Spanish press: between victimization and prostitution». *Lengua y migración* 15, n. 1: 31-53.
- Merino, Víctor. 2012. *Tratamiento jurídico de las demandas de asilo por violencia contra las mujeres en el ordenamiento jurídico español: Perspectivas y prospectivas*. Madrid: Thomson Reuters Civitas.
- Mestre i Mestre, Ruth. 2006. «La caixa de Pandora. Introducció a la teoria feminista del dret». Valencia: Universitat Valencia.
- Miguel, Carmen. 2016. «Refugiadas. Una mirada feminista al Derecho Internacional». Madrid: Los libros de la Catarata.
- Miguel, Carmen. 2017. «Dicotomía Público - Privado. Mujeres refugiadas: ¿Sujetos o no sujetos del Derecho Internacional de los Refugiados?» *Revista de Estudios Internacionales. Transatlantic Studies Network* 4, n. 2: 145-154
- Morandi, Noris y Paolo Bonetti. 2013. *Lo status di rifugiato*. Associazione per gli studi giuridici sull'inmigrazione. Acceso 23 abril de 2023: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/1_013_scheda_rifugiato_asgidocumenti.pdf
- Oficina de Asilo y Refugio. 2021. *Asilo en cifras 2021*. Madrid: Ministerio del Interior. Acceso el 29 de noviembre de 2023: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Asilo_en_cifras_2021.pdf

- Pérez González, Carmen. 2014. *Derecho Internacional y Protección de Mujeres Migrantes en Situación de Especial Vulnerabilidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pigato, Chiara 2022. «Il permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica: applicazione criticità allá luce della Convenzione di Istanbul». En *Donne straniere, Diritti umani, questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, editado por Anna Brambilla, 221-224. Padua: Università degli Studi Padova -ASGI.
- Pombo, Gabriela. 2014. «Las mujeres migrantes y la violencia de género. Aportes para la reflexión y la intervención». *Proyecto: Promoción de los derechos humanos de la población migrante desde una perspectiva de género*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.
- Rey, Fernando. 2012. «La discriminación racial en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos». *Pensamiento Constitucional* 17: 291-319.
- Rigo, Enrica. 2018. «La protezione internazionale alla prova del genere: elementi di analisi e problematiche aperte». *Revista Questione di giustizia* 2: 117-128.
- Rigo, Enrica. 2019. «La vulnerabilità nella pratica del diritto d'asilo: ¿una categoría di genere?», *Revista Etica & Política* XXI, n. 3: 343-360.
- Soroeta, Juan. 2020. *Anuario de los cursos de Derechos Humanos de Donostia - San Sebastián*. San Sebastián: Tirant lo Blanch.
- Soto, Mercedes. 2011. «Violencia de género en la normativa de extranjería». En *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, editado por Francisco J. García Castaño y Nina Kressova, 2139-2147. Granada: Instituto de Migraciones.
- Spinelli Barbara y Nazzarena Zorzella. 2013. «*Il permesso di soggiorno alle vittime straniere di violenza domestica: uno strumento inadeguato ed inefficace*». Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione. Acceso el 5 mayo 2023: https://old.asgi.it/public/parser_download/save/1_nz_bs_documento.pdf
- Stolcke, Verena. 2000. «¿Es el sexo para el género lo que la raza para la etnicidad...y la naturaleza para la sociedad?» *Política y Cultura*, n.14: 25-60.
- Zamora, Cristina. 2022. «La regulación del refugio y el método feminista: la necesidad de una aproximación crítica». *Relaciones Internacionales* 51: 111-128.
- Zorzella, Nazzarena. 2018. «La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano». *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 1. <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2018-1/208-la-protezione-umanitaria-nel-sistema-giuridico-italiano/file>

