

LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA "RECOGNIZE AND CHANGE"

TABLA DE CONTENIDO

PREFACIO	3
EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN.....	5
ABORDAR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE FORTALEZA (BRASIL)	6
1. RESUMEN INTRODUCTORIO.....	6
2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO	6
3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN.....	8
4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA.....	9
COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE BURGAS Y RUSE (BULGARIA)	11
1. RESUMEN INTRODUCTORIO.....	11
2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO	11
3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN.....	13
4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA.....	14
COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE PRAIA (CABO VERDE)	15
1. RESUMEN INTRODUCTORIO.....	15
2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO	15
<i>Intervenciones legislativas recientes.....</i>	<i>16</i>
<i>Políticas locales recientes.....</i>	<i>16</i>
3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN.....	17
<i>Intervenciones legislativas recientes.....</i>	<i>17</i>
<i>Políticas locales recientes.....</i>	<i>17</i>
4. OBSERVACIONES FINALES	17
5. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA.....	18
COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE DUNKERQUE (FRANCIA)	20
1. RESUMEN INTRODUCTORIO.....	20
2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO	20
<i>Reformas legislativas francesas recientes, la "gran causa nacional"</i>	<i>21</i>
<i>El surgimiento de la cuestión de la "intersexualidad"</i>	<i>21</i>
<i>Políticas locales de género</i>	<i>21</i>
3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN.....	22
<i>Reformas legislativas francesas recientes.....</i>	<i>22</i>
<i>Las políticas migratorias de la ciudad de Dunkerque</i>	<i>22</i>
4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA.....	23
COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE ERMOUPOLIS (GRECIA)	24
1. RESUMEN INTRODUCTORIO.....	24
2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO	24
<i>Intervenciones legislativas recientes.....</i>	<i>25</i>
<i>Políticas locales recientes.....</i>	<i>25</i>
3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN.....	26
<i>Intervenciones legislativas recientes.....</i>	<i>26</i>
<i>Políticas locales recientes.....</i>	<i>26</i>
4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA.....	26

COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE TURÍN (ITALIA)	28
1. RESUMEN INTRODUCTORIO.....	28
2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO	28
<i>Intervenciones legislativas recientes</i>	29
<i>Políticas locales recientes</i>	29
3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN	30
<i>Intervenciones legislativas recientes</i>	30
<i>Políticas locales recientes</i>	31
4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA.....	31
ABORDAR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DEL ALTO ALENTEJO (PORTUGAL) ...	33
1. DESCRIPCIÓN GENERAL INTRODUCTORIA.....	33
2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO	33
<i>Intervenciones legislativas recientes</i>	34
<i>Políticas locales relevantes</i>	35
3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN	35
<i>Intervenciones legislativas recientes</i>	36
<i>Políticas locales relevantes</i>	37
4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA.....	37
COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE BUCAREST Y BAIA MARE (RUMANÍA)	39
1. DESCRIPCIÓN GENERAL INTRODUCTORIA.....	39
2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO	39
3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN.....	40
4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA.....	41
ABORDAR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE HUELVA Y JAÉN (ESPAÑA)	43
1. DESCRIPCIÓN GENERAL INTRODUCTORIA.....	43
2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO	43
<i>Legislación española sobre violencia de género</i>	43
<i>Datos sobre la magnitud del problema</i>	44
3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN	44
<i>Legislación española sobre inmigración</i>	44
<i>Datos sobre la magnitud del problema</i>	45
4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA.....	45
ANÁLISIS COMPARATIVO	47
1. INTRODUCCIÓN	47
2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO	51
<i>El papel de la convención de Estambul en Europa</i>	53
<i>Intervenciones legislativas recientes</i>	56
<i>Políticas (locales) recientes</i>	58
<i>Violencia de género y comunidad LGBT</i>	60
3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN	62
<i>La difícil definición de 'migrante'</i>	62
<i>Intervenciones legislativas recientes</i>	64
<i>Políticas (locales) recientes</i>	65
4. CONCLUSIONES.....	68

PREFACIO

Maria Bottiglieri *

**Jefa de Proyecto de R&C; Coordinadora del Sector Cooperación Internacional y Paz del Municipio de Turín; abogada (especializada en Derecho Público Administrativo y Derecho Alimentario). Doctora de Investigación en "Autonomías locales, servicios públicos y derechos de nacionalidad", Universidad de Piemonte Orientale.*

El proyecto *Recognize and Change* tiene como objetivo potenciar entre los ciudadanos de los países interesados, en particular los jóvenes, la difusión de una cultura basada en la pluralidad de identidades y en su reconocimiento mutuo mediante la lucha contra todas las formas de discriminación y violencia, principalmente aquellas basadas en la diversidad cultural y de género. Las principales actividades son:

- 1) Iniciativas escolares implementadas a través de actividades de aprendizaje mutuo y educación entre pares sobre tres temas principales (uno por año):
 - 1.1. Relaciones: identidad personal y social.
 - 1.2. Diversidad y discriminación: iguales y diferentes.
 - 1.3. Violencia: acción y reacción.
- 2) Campañas de sensibilización implementadas a través de eventos, concurso y plataformas multimedia.
- 3) Promoción de políticas/intervenciones públicas locales (talleres locales e internacionales, reuniones con los hacedores de políticas que dialogan con las asociaciones de jóvenes).

Los socios del proyecto son Prefeitura Municipal de Fortaleza (Brasil), Caritas Ruse (Bulgaria), Asociación Delphi para la Gestión Estratégica (Bulgaria), Câmara Municipal da Praia (Cabo Verde), Ville de Dunkerque (Francia), Escuela Vardakeios para Niños Indigentes - Ermoupolis (Grecia), Municipio di Collegno (Italia), la Città di Torino (Italia), ONG ISCOS Piemonte (Italia), Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo - CIMAA (Portugal), Serviciul Public Asistență Socială Baia Mare (Rumanía), Direcția Generală de Asistență Socială a Municipiului București (Rumanía), Asociación Caritas București (Rumanía), Diputación Provincial de Huelva (España), Diputación Provincial de Jaén (España).

Los beneficiarios del proyecto son estudiantes, jóvenes, escuelas, padres, asociaciones de jóvenes, investigadores y administradores locales.¹

Recognize and Change (R&C) contempla en su proyecto varias actividades, varios lenguajes científicos y un enfoque interdisciplinario que engloba a varias figuras (jóvenes educadores, escuelas, asociaciones, expertos en comunicación, académicos universitarios y administradores locales). Estas actividades multiformes están acompañadas y respaldadas por la investigación que aquí presentamos. Esta investigación pretende ilustrar las reformas legislativas introducidas recientemente en cada país interesado en el proyecto, así como las iniciativas locales y las mejores prácticas para combatir la discriminación y la violencia a nivel local. El objetivo último es contribuir a la promoción de sociedades conscientes y resilientes a los diferentes tipos de discriminación y violencia por motivos de género y migración y, en consecuencia, más comprometidas en hacer frente a estos fenómenos. Por ello, esta investigación se centra en las mejores prácticas contrastantes de la discriminación y la violencia implementadas en los últimos tres años por las autoridades locales de los territorios socios del proyecto. Esta elección permite al proyecto (extraordinario por su naturaleza) analizar no solamente las políticas públicas locales, sino también trazar rutas sostenibles para lograr (de facto) la igualdad, analizando los diferentes enfoques que estaban en la base de cada actividad local (como la educativa, procesos participativos, comunicación intercultural y ejercicios de seguimiento local de los marcos regulatorios y las políticas públicas vigentes).

Como se destaca en el análisis comparativo final,² incluso cuando el marco regulatorio es avanzado, los derechos fundamentales individuales siguen siendo violados, ya sea porque estos derechos pueden estar formalmente protegidos pero sustancialmente no tomados en consideración en el contexto nacional, o porque puede haber deficiencias regulatorias y un vacío legal en la provisión de salvaguardias efectivas a las personas. La necesidad de hacer realidad los derechos (iguales) fundamentales proclamados exige muchos compromisos institucionales, no solo de las autoridades judiciales a las que cualquiera puede reclamar protección individual, sino principalmente de las instituciones administrativas que, a través de políticas públicas (locales, nacionales, europeas e internacionales), pueden eliminar los obstáculos a la igualdad sustantiva y crear las condiciones positivas para una mejor salvaguardia y el pleno cumplimiento de los derechos de cualquier persona.

¹ Véase más en el sitio web oficial en www.recognizeandchange.eu; véase también los videos-promos: (<https://recognizeandchange.eu/PromoRCShort.mp4>); los videos realizados por los jóvenes involucrados en el concurso de videos de 2019: (<https://videowall.recognizeandchange.eu/contest/>) y el juego Elige y cambia (<https://game.recandchange.eu/>)

² Véase más en la página 47, Finelli - conclusiones

Este proyecto tiene fortalezas y debilidades. Por un lado, su principal fortaleza radica en la influencia en los procesos culturales locales que son la base y el objetivo de cada actividad en materia de protección de los derechos humanos: no por casualidad potenció el diálogo entre instituciones (Autoridades locales y Escuelas) y fomentó el diálogo estructurado y participativo entre jóvenes y políticos locales. Por otro lado, su principal debilidad es la conciencia de que el proyecto por sí solo no puede cambiar las leyes o las políticas directamente.

Esta actividad investigadora debe contextualizarse en un marco imprescindible y concreto, el de la "educación global". ¿Qué es exactamente la "educación global"? Existe mucha confusión y desacuerdo sobre la terminología y los marcos conceptuales en relación con la educación global, la educación para el desarrollo, la educación para la ciudadanía global y una serie de otras terminologías.³ A pesar de esta diferencia, lo importante es que, en el marco de los diferentes niveles de la estrategia global de educación (internacional, europea y nacional), las autoridades locales, como los colaboradores de *Recognize and Change*, pueden contribuir a implementar diferentes estrategias de educación global (entre otras cosas, previendo programas de financiación específicos, directos o indirectos).

Los socios de R&C promueven proyectos de Educación Global a través de una acción de Trabajo Juvenil Global⁴ cuyo objetivo es proteger y cumplir todos los derechos fundamentales y, en particular, los de los jóvenes, las mujeres, las personas LGBTIQI y las personas migrantes. Además, al proyecto R&C le gustaría contribuir a lograr:

- la Agenda Global para el Desarrollo Sostenible 2030, especialmente el Objetivo número 4 que compromete a la comunidad internacional a "proporcionar oportunidades de aprendizaje y educación de calidad, equitativas e inclusivas para todos".⁵

- la perspectiva del Consejo de Europa sobre la educación global, según la cual "la educación global es una educación que abre los ojos y la mente de las personas a las realidades del mundo globalizado y las despierta para lograr un mundo de mayor justicia, equidad y derechos humanos para todos".⁶

- Los objetivos de la Unión Europea de Educación para el Desarrollo, especialmente los que se persiguen a través del programa Dear (Programa de Educación para el Desarrollo y Sensibilización).⁷ Según la opinión de EuropAid, "la educación y sensibilización para el desarrollo (DEAR) tiene como objetivo informar a los ciudadanos de la UE sobre cuestiones de desarrollo, movilizar un mayor apoyo público para la acción contra la pobreza, brindar a los ciudadanos herramientas para participar críticamente en cuestiones de desarrollo global, fomentar nuevas ideas y cambiar actitudes".⁸

- las cuestiones nacionales de la educación global. De acuerdo con la ley italiana, que llama a la Educación Global "Educación para la Ciudadanía Global (ECG)", la ECG es una dimensión específica de las políticas de cooperación internacional y -con la Cooperación al Desarrollo y la Ayuda Humanitaria- es uno de los objetivos de la Política Exterior italiana en este campo.⁹

³ Véase, entre otras, la descripción general de Momadou Sallah, *Los intentos herejes de un académico-activista para "erradicar la pobreza" desde una perspectiva sureña, a través del trabajo disruptivo global de la juventud sobre las Sinergias - diálogos educativos para a transformação social* | junio 2020 - nº 10.

⁴ M. Sallah, *Trabajo juvenil global: ¿un asunto más allá de los imperativos morales y ecológicos?* en M. Sallah & S. Cooper (Eds.), *Trabajo juvenil global: Tomarlo personalmente*, (2008), Leicester, Reino Unido: Agencia Nacional de la Juventud, p. 1-13.

⁵ Asamblea General, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 - Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible - A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015 (www.un.org).

⁶ Centro Norte-Sur del Consejo de Europa (2019). *Directrices de educación global: conceptos y metodologías sobre educación global para educadores y responsables políticos*. Lisboa, Portugal: Centro Norte-Sur.

⁷ El Programa Estimado también involucra a las Autoridades Locales, como establece el art. 14 del Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un instrumento de financiación para la cooperación al desarrollo. Véase el Texto del Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1905>

⁸ Acerca del programa DEAR, véase más en https://ec.europa.eu/europeaid/node/655_fr

⁹ Véase art. 1 (4) Ley nº 124/2015: "Italia promueve la educación, la concienciación y la participación de todos los ciudadanos en la solidaridad internacional, la cooperación y el desarrollo sostenible".

EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Uno de los resultados previstos por el proyecto R&C implica la realización de informes de análisis de contexto, que serán redactados por cada participante durante el primer y tercer año (véase el Formulario de Solicitud completo del proyecto en Actividades 3.2). Estos informes han sido realizados por investigadores específicamente contratados, más precisamente, por investigadores especializados de universidades y centros de investigación de los diferentes territorios interesados en el proyecto. Los informes del primer año (concluidos en septiembre de 2018) tenían como objetivo analizar la situación inicial de discriminación y violencia en los territorios interesados en el proyecto. En cambio, los informes de tercer año (concluidos en septiembre de 2020) tenían como objetivo evaluar los resultados alcanzados por R&C desde el punto de vista del impacto de las políticas locales. Centrándose en la segunda ronda de informes, esta sección presenta nueve abstracts de investigación de los nueve participantes en el proyecto. Estos abstracts tienen como objetivo resumir (en aproximadamente cinco páginas por socio) los informes de análisis de contexto redactados en el tercer año del proyecto. De esta manera, cada resumen presenta cómo los decisores han enfrentado la intolerancia y las desigualdades en sus territorios durante los últimos 3 años, entre otras cosas mediante reformas legislativas, casos judiciales, intervenciones locales y desarrollo de buenas prácticas por parte de las instituciones públicas. De hecho, cada resumen evalúa las iniciativas más relevantes (principalmente acciones positivas)¹⁰ implementadas tanto a nivel nacional como local en las que han participado instituciones, entes territoriales, ciudadanos, particularmente jóvenes, y escuelas.

Los temas transversales son (i) género y (ii) migración, más precisamente la discriminación y violencia por razón de género y por motivos migratorios. En consecuencia, la investigación se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, una introducción que presenta en general el ordenamiento jurídico interno (incluyendo su sistema constitucional, sistema de gobierno centralizado o descentralizado, poderes autónomos territoriales y fuentes legales supranacionales -vinculantes- protectoras y promotoras de la igualdad); en segundo lugar, un análisis específico de la violencia y discriminación de género en el territorio en cuestión; por último, un análisis específico de la discriminación y la violencia por motivos de migración en el territorio en cuestión. Cada resumen presta igual atención a los dos temas transversales, mostrando datos y estadísticas nacionales y (si es posible) locales sobre cuestiones de género y migración, ilustrando las últimas intervenciones legislativas en ambos campos y, para terminar, presentando políticas locales recientes destinadas a lograr la igualdad sustantiva (de facto). Por último, cada resumen va seguido de una breve bibliografía que no pretende ser una lista completa de referencias, sino una bibliografía indicativa que muestra las principales fuentes relevantes, sitios web y bases de datos utilizados para redactar el informe de análisis de contexto.

Los abstracts de investigación van seguidos de un análisis comparativo final, que representa no solo un resultado de investigación adicional en el contexto del proyecto de R&C, sino también un compromiso adicional del Ayuntamiento de Turín, como líder del proyecto. De hecho, para redactar este resultado final de la investigación, el Ayuntamiento ha puesto en marcha una colaboración con la Universidad de Turín y el CIRSD (el Centro de Investigación de Estudios de Género y Mujeres). El análisis comparativo final tiene como objetivo presentar (críticamente) diferentes políticas públicas e intervenciones territoriales contra la discriminación y la violencia. En última instancia, tiene como objetivo compartir las mejores prácticas e inspirar futuras acciones positivas para la promoción de la inclusión social y la participación ciudadana.

¹⁰ Definidas por la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) como "todas las medidas para aumentar la participación de grupos particulares en ciertas esferas de la actividad económica, política o social, en las que esos grupos se consideran subrepresentados", en 'The Benefits of Positive Action', (2008), disponible en https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/220-FRA_thematicpaper_positiveaction_ICMPD_en.pdf.

ABORDAR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE FORTALEZA (BRASIL)

Robson Torres Bandeira
en colaboración con
Diego Carneiro, Suiany Moraes y Otilia Barros *

* Robson Torres Bandeira, economista, coordinador de la Unidad de Desarrollo Juvenil del municipio de Fortaleza; Diego Carneiro, Doctor en Policy Evaluation Consultant; Suiany Moraes, Doctorando en el Departamento de Sociología de la Universidad Federal de Ceará (UFC) e investigador en el Taller de Estudios sobre la Violencia (LEV/UFC); Otilia Barros, MBA por la Universidad Estácio de Sá, Abogada Administrativa y MLA E en el proyecto Recognize and Change en Brasil.

1. RESUMEN INTRODUCTORIO

Brasil es una república federal fundada en el principio de gobernanza descentralizada. El Estado de Ceará representa uno de los 27 Estados Federales de Brasil y la ciudad de Fortaleza es su capital.

En los últimos años ha crecido el número de noticias relacionadas con los delitos de odio, especialmente como resultado de la ideología de extrema derecha y del debate sobre la polarización entre conservadores y liberales. Las principales motivaciones de estos delitos son la etnia, el país de origen, la orientación sexual, la identidad de género, la religión, la ideología y la condición social. Normalmente, estos delitos presentan desigualdades reproducidas durante años a través de mecanismos de la vida social.

En este contexto, los delitos de prejuicio más importantes son los de raza, género y homofobia, lo que necesita más atención por parte de la sociedad y la administración pública. Según el Mapa del Odio (2019), Brasil registró 12.098 casos de delitos de odio en 2018, con un 70,47% de ellos motivados por prejuicios raciales, un 17,9% por la orientación sexual de las víctimas y un 9,43% relacionados con prejuicios de género. En el 9,71% del total de casos, el resultado final fue de homicidio. Esta violencia letal intencional victimiza, especialmente, a hombres negros, LGBT y mujeres, según el Atlas de la Violencia (2019). En referencia al prejuicio racial, el servicio Disque 100, canal de denuncias de violaciones de derechos humanos del Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos (MMFDH), señala que la discriminación fue el tipo de violación más importante notificada en el período 2015-2019 (97,73% de los registros). En un 27,66% de estos casos de discriminación, también hubo violencia psicológica. Las discriminaciones mencionadas anteriormente, en la gran parte de los casos, son raciales, étnicas, bullying, humillación, hostigamiento y persecución. Muchas de las víctimas tienen entre 15 y 30 años (31,92%), el 72,94% son de raza negra o morena y el 48,85% son mujeres.

Todo esto sucede no obstante la Constitución Brasileña (1988) incluya la igualdad en sus valores fundamentales. Según el art. 5 "Todos son iguales ante la ley, sin distinción de ningún tipo, con la garantía inviolable de los derechos a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, tanto para los brasileños, como para los extranjeros residentes". Y hay muchas medidas legislativas para promover la igualdad y proteger a las víctimas de acciones que violen estas reglas.

En cuanto a la legislación federal, se puede destacar la Ley nº 12.288/2010, que instituyó el Estatuto de Igualdad Racial, y la Ley nº 11.340/2006, denominada la Ley Maria da Penha, que creó mecanismos para frenar la violencia doméstica y familiar contra las mujeres. En el caso de las medidas legislativas locales, existe la Ley 9.956/2012, que creó el Plan Municipal de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial, en Fortaleza. Pero no existe una ley local relacionada con la protección de las mujeres víctimas de violencia (todo se basa en la Ley Maria da Penha). Estas medidas legislativas apoyan a las víctimas de prejuicios raciales y violencias, además de contribuir a la efectiva igualdad de oportunidades para todos. Sin embargo, es necesario invertir en acciones educativas que puedan promover el sentido de igualdad y reducir las diferencias expresadas por temas discriminatorios.

2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO

La violencia en general, y en particular la causada por cuestiones de género, es una parte importante de la vida cotidiana de la ciudad de Fortaleza, el Estado de Ceará y Brasil en su conjunto.

En 2017, el Estado de Ceará tuvo la tasa de homicidio juvenil más alta de los Estados brasileños, aproximadamente 140 por cada 100.000 habitantes. En este contexto, la violencia contra la mujer también ha ganado representación. Hubo un aumento del 176,9% en el número de mujeres asesinadas en Ceará (alrededor del 87% de ellas eran negras) de 2007 a 2017. Esto pone de resalto la persistencia de la característica racial de la violencia contra las mujeres, lo cual supone una doble vulnerabilidad. También hubo un aumento en los homicidios dentro de las casas y con uso de armas de fuego.

La situación del colectivo LGBT es peor aún: el problema es invisible. Esto se debe a que los registros a menudo no se realizan como un delito de homofobia/transfobia, sino como un delito común. A pesar de este problema, se ha dado un aumento de la violencia, especialmente a partir de 2016, con las siguientes características generales: más del 70% de los autores son hombres, más del 90% de los homicidios ocurren en áreas urbanas, el 60% afecta a una sola persona y la mayoría de las víctimas son mujeres. Según Disque 100, entre 2011 y 2019, hubo 634 denuncias de violaciones contra el colectivo LGBT en el Estado de Ceará, de las cuales el 34,22% estaban relacionadas con discriminación, el 19,26% con violencia física y el 37,58% con violencia psicológica. La orientación sexual y la identidad de género de las víctimas son los principales motivos de esta violencia, que se traduce en lesiones corporales, maltrato, amenaza, humillación y homicidio. Una descripción general de las víctimas señala que el 41,11% tiene entre 15 y 30 años, el 34,66% son negros o morenos y el 51,44% son hombres.

El Informe 2019 del Grupo Gays da Bahía muestra que la región noreste concentra la mayor parte de las muertes violentas LGBT en Brasil (35,56%). El Estado de Ceará es el sexto en el mismo ranking, comparativamente con otros Estados brasileños (6,08% de los casos). Las principales víctimas de la violencia LGBT en Brasil son homosexuales (52,89%) y travestis (27,05%). Es importante resaltar que estas personas, antes de morir por muerte violenta, son víctimas, por decirlo de alguna manera, de las muchas muertes simbólicas debidas a la discriminación y a la violencia, lo que las hace más vulnerables a políticas de aniquilación y segregación.

Debido a esta desconcertante situación, se han creado nuevas disposiciones legales para proteger a las mujeres y a personas LGBT en los tres niveles de gobierno, por ejemplo:

- *Federal*: medidas encaminadas a endurecer las denuncias contra los agresores, así como promover su rehabilitación a través del seguimiento psicosocial (Leyes 13.931/2019 y 13.984/2020); iniciativas para tipificar delitos de homofobia, cuando la lesión corporal u homicidio se deba a la transexualidad y/u orientación sexual de la víctima (Proyecto de Ley 3.453/2019).
- *Estatal*: (Ceará) medidas principalmente para resaltar la lucha contra las violencias de género y LGBT, dando a conocer los canales mediante los cuales poder presentar denuncia y agregando en el calendario oficial fechas y eventos relativos a estos temas (Leyes 16.892/2019, 16.935/2019, 16.962/2019 y 17.062/2019).
- *Municipal*: (Fortaleza) mecanismos de protección del colectivo LGBT que garantizan derechos simbólicos como el uso oficial del nombre social para lesbianas, gays, travestis, transexuales e intersexuales en los registros escolares (Resolución CME nº 13/2016).

Además de estas medidas legislativas, una serie de decisiones y sentencias se han manifestado a favor de extender las garantías de los derechos de las víctimas de discriminación y violencia de género. Por ejemplo, el veredicto de ADO nº 26/DF, en el que los miembros de la Corte Suprema reconocen que “las prácticas homotransfóbicas son calificadas como una especie de racismo, en la medida en que dicha conducta desemboca en actos de segregación que humillan a miembros del grupo LGBTI+ por su orientación sexual o identidad de género”.

Además, existen acciones y programas públicos para prevenir la violencia, ampliar los canales de denuncia y proporcionar asistencia a las víctimas. A nivel nacional, destacan la creación del Observatorio de Mujeres contra la Violencia (OMV) en 2019, y el Mapa de Violencia de Género del Observatorio Metrópolis, ambos con el objetivo de recopilar datos e investigaciones sobre la violencia intrafamiliar contra las mujeres y personas LGBT, entre otros grupos.

La temática es realmente relevante en Fortaleza, cuyo Ayuntamiento tiene una secretaría exclusiva de Derechos Humanos y Desarrollo Social (SDHDS), con tres coordinaciones específicas relacionadas con los grupos minoritarios: Políticas Públicas para las Mujeres, Igualdad Racial y Diversidad Sexual. También existe la Coordinación Especial de Políticas Públicas para la Juventud (CEPPJ) y la red de CUCA (Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciencia y Deporte), que realizan acciones positivas (responsabilización y emancipación) y mejora de capacidades para jóvenes en situación de vulnerabilidad, a través de las actividades de cursos de formación, talleres, práctica deportiva, promoción de la salud, ciudadanía y derechos humanos, comunicación, emprendimiento, difusión cultural y economía creativa.

La red de CUCA ha promovido eventos y campañas que abordan la diversidad sexual y la prevención de la violencia por motivos de género, raciales y de orientación sexual, como el programa Acción Joven, la campaña *Mente Livre* CUCA Crespa (para valorar la cultura afrobrasileña y, especialmente, los derechos e importancia de la mujer negra), la celebración del Día Municipal por la Visibilidad de Travestis y Transexuales, y la campaña *Mulheres de Todas as Cores/Mujeres de todos los colores* (círculos de conversación, debates, encuentros, actividades, espectáculos escénicos y cinematográficos con el fin de promover los derechos y el empoderamiento para combatir la violencia contra las mujeres).

Otras acciones positivas locales relevantes para promover la igualdad y proteger a las mujeres víctimas de violencia son: 1) **Centro de Referencia en Atención a Mujeres en Situaciones de Violencia - CRM Francisca Clotilde** (administración pública), que brinda albergue a mujeres en situaciones de violencia derivadas de la desigualdad doméstica y familiar de género (violencia psicológica, sexual, física, moral y patrimonial), de la violencia sexual (abuso y explotación), y de la violencia institucional, acoso moral y tráfico de mujeres; 2) Casa da Mulher Brasileira/Casa de la Mujer Brasileña -Unidad de Fortaleza (programa federal administrado por el Gobierno del Estado de Ceará en Fortaleza), que es un espacio público que concentra servicios especializados y multidisciplinarios para la atención de mujeres en situaciones de violencia, con apoyo psicosocial, promoción de la autonomía de la mujer y actividades de empoderamiento de la mujer; y, 3) Foro de Mujeres de Ceará (FCM), un movimiento político feminista (asociación no estatal) que participa en la construcción de políticas, tanto nacionales como locales, con el fin de que el gobierno redacte políticas públicas de protección a las mujeres.

3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN

El sistema legal brasileño define el concepto de 'migrante', 'refugiado' y/o 'solicitante de asilo'. La ley federal 13.445/2017, denominada "Ley de Migración", trae en su primer párrafo los conceptos definidos a continuación:

- Inmigrante: persona de un país extranjero o apátrida que trabaja o vive temporal o permanentemente en Brasil.
- Emigrante: habitante brasileño con residencia temporal o permanente en un país extranjero.

Esta ley también incluye definiciones de visitante (turista), apátrida (según el Estatuto de Apátridas de 1954, proclamado por el decreto 4.246/2002) y residente fronterizo. En relación con una legislación específica para refugiados y solicitantes de asilo, existe la ley 9.474/1997 que reconoce como refugiado (1^{er} párrafo) a:

- Una persona sin nacionalidad (apátrida) o que salió de su propio país huyendo de las persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad, grupo social u opiniones políticas.
- Persona que se vio obligada a salir de su propio país y requiere refugio en otro país por motivo de una violación grave y generalizada de derechos humanos.

El ordenamiento jurídico brasileño respeta las obligaciones supranacionales en el ámbito del derecho migratorio y de asilo. Se puede confirmar analizando tanto la Ley 13.445/2017 (art. 46) como la Ley 9.474/1997 (arts. 4, 5, 6, 12, 18, 48). Adicionalmente, la Constitución Brasileña consagra el derecho al asilo político en su artículo cuarto, inciso X: "La República Federal de Brasil rige sus relaciones internacionales por los siguientes principios: (...) X - Concesión de asilo político". Dicho marco legal, además de definir la condición de inmigrante, pretende garantizar a los extranjeros el acceso a los derechos fundamentales, así como la posibilidad de regularización en el país, en particular a los que proceden de países afectados por guerras o catástrofes climáticas, o incluso a personas perseguidas por su opiniones políticas, situación racial o creencias religiosas en su país de origen.

Así, se puede decir que Brasil tiene cierta tolerancia a la inmigración, teniendo una larga historia de recepción de inmigrantes, cuyos descendientes constituyen, incluso, una parte relevante de la propia población brasileña. Un ejemplo de ello es el elevado número de extranjeros domiciliados en Brasil, unos 750 mil según datos de la Policía Federal. En cuanto a refugiados, 11.231 personas en esta situación fueron reconocidas por el gobierno brasileño hasta diciembre de 2018 (principalmente de Siria, 51%), y se estaban procesando 161.057 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado (80.057 solicitudes solamente en 2018, principalmente para personas de Venezuela, 77%).

A pesar de ser considerado un país receptivo a los extranjeros, la reciente crisis en Venezuela ha sobrecargado a estas instituciones, ya que, por un lado, hay un carácter humanitario en este movimiento, pero por otro lado ejerce una fuerte presión sobre los servicios públicos prestados, en particular, por los municipios de la frontera ubicados en el estado de Roraima. Para dar uniformidad a este tema, el gobierno federal ha restringido la entrada de venezolanos en Roraima y ha buscado distribuir a estos inmigrantes entre otros Estados brasileños. De las 61.681 solicitudes de reconocimiento de refugiados realizadas por venezolanos en 2018, los Estados con mayores registros de recepción fueron: Roraima (49.900 ó 81%), Amazonas (9.703 ó 15,7%) y São Paulo (636 ó 1.03%). Ceará registró 323 solicitudes, lo que representa el 0,52% del total de solicitudes realizadas por venezolanos en 2018.

Según datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Hogares (PNAD), realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), entre 2014 y 2015, el 61,8% de los habitantes de los municipios brasileños son nativos de estas localidades, mientras que el 38,2% restante no son naturales. En este sentido, la región Centro-

Oeste se destaca por tener el mayor número de individuos no naturales en los municipios. En Ceará, los datos muestran una mayor migración interna, con el desplazamiento entre los municipios, donde un 72,1% son naturales y otro 27,9% no son naturales. La migración de personas de otras unidades federales aún es baja, con solo el 4,2% de no nativos presentes en el Estado.

En general, la discriminación contra los inmigrantes en Brasil está estrechamente relacionada con cuestiones culturales y económicas, como la competencia en el mercado laboral, predominando en las regiones más ricas, que son los principales destinos de estos flujos migratorios (tanto para quienes ingresan legalmente al país, como para inmigrantes ilegales). Este proceso se intensifica por el bajo perfil de escolaridad de los inmigrantes internacionales, quienes por regla general compiten por vacantes menos calificadas, aceptando salarios más bajos y/o peores condiciones laborales, en comparación con los residentes locales (brasileños).

A pesar de haber disminuido el número de inmigrantes/refugiados recibidos cada año, la ciudad de Fortaleza tiene una estrategia para acoger a estas personas en una residencia pública, denominada Centro-Dia, donde se les garantiza las condiciones mínimas de vida (vivienda, alimentación y seguridad) y apoyo de otros organismos (administración pública, sistema judicial y asociaciones no estatales). Recientemente, la Secretaría de Protección Social, Justicia, Ciudadanía, Mujeres y Derechos Humanos (SPS) del Gobierno del Estado de Ceará ha estado promoviendo la inclusión social y laboral de los inmigrantes atendidos por el Programa Estatal de Atención a Migrantes, Refugiados y Lucha contra la Trata de Personas. A este programa asistieron, en el primer período de 2020 (de enero a junio), 840 migrantes de Venezuela, Colombia, Cuba, Haití, Cabo Verde, Guinea Bissau y otras naciones. Llegaron a Ceará (Fortaleza, en particular) y ahora están buscando empleo.

4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA

Ministerio de Justicia de Brasil, Encuestas Nacionales de Información Penitenciaria, <http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>.

Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos de Brasil, Balanço anual: Ligue 180 recebe mais de 92 mil denúncias de violações contra mulheres, (2019), <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/agosto/balanco-anual-ligue-180-recebe-mais-de-92-mil-denuncias-de-violacoes-contra-mulheres>.

Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos de Brasil, 'Casa da Mulher Brasileira llega a Ceará para recibir apoyo para enfrentar la violencia', (2018), <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/todas-as-noticias/2018/dezembro/casa-da-mulher-brasileira-chega-ao-ceara-para-apoio-no-enfrentamento-da-violencia>.

Presidencia de la República Brasileña, Ley nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, Estatuto de la Juventud, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm.

Centro de Defensa de la Niñez y la Adolescencia (CEDECA), Ceará, <http://cedecaceara.org.br/site/>.

Ayuntamiento de Fortaleza, sitio web oficial, <https://www.fortaleza.ce.gov.br/>.

Universidad Federal de Río de Janeiro y Secretaría Nacional de la Juventud, Diagnóstico de la Juventud LGBT: diagnóstico de la juventud brasileña y propuestas de acciones estratégicas, (2018), disponible en https://social.mg.gov.br/images/Direitos_humanos/coordenadoria_politica_dos_direitos_da_juventude/Diagn%C3%B3stico%20da%20Juventude%20LGBT+.pdf.

G. Mota, Cartografía del crimen y la violencia en Fortaleza, Universidad Estatal de Ceará, Universidad Federal de Ceará y Ayuntamiento de Fortaleza, (2010), <http://salasituacional.fortaleza.ce.gov.br:8081/acervo/documentById?id=204810d7-65b2-453c-b335-a1e0361001b5>.

Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y Foro Brasileño de Seguridad Pública, Atlas de la Violencia, (2019), disponible en <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>.

Instituto de Investigación y Estrategia Económica de Ceará (IPECE), Gobierno del Estado de Ceará, <https://www.ipece.ce.gov.br/>.

J. Amaral Filho et al. (ed.), Informe Ceará 2050: juntos pensando en el futuro, (2018), <http://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2019/01/ceara-2050-diagnostico-consolidado-ceara-2050-versao-final-prof-jair-do-amaral.pdf>.

J.J. Waiselfisz, Mapa de Violencia: la juventud brasileña, (2014), <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Mapa-2014-Jovens-Brasil-vers%C3%A3o-Preliminar.pdf>.

Asamblea Legislativa de Ceará y UNICEF, 'Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência' (2020), <https://cadavidaimporta.com.br/>.

Secretaría Nacional de la Juventud, Mapa de encarcelamiento: la juventud de Brasil, (2015), disponible en disponible en https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/01/Mapa_do_Encarceramento_-_Os_jovens_do_brasil.pdf.

Secretaría Nacional de la Juventud, Índice de Vulnerabilidad Joven a la Violencia, (2017), http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/10/FBSP_Vulnerabilidade_Juveni_Violencia_Desigualdade_Racial_2017_Relat%C3%B3rio.pdf.

R. Muggah y AP Pellegrino, 'Prevención de la violencia juvenil en Brasil: un análisis de lo que funciona', Instituto Igarapé y Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA, (2020), https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/youth_violence%20%281%29.pdf.

Estado de Ceará, Comité para la Prevención de Homicidios de Adolescentes y Asamblea Legislativa de Ceará, Every Life Matters: Informe final del Comité Estatal para la Prevención de Homicidios de Adolescentes, (2016), disponible en <https://cadavidaimporta.com.br/publicacoes/relatorio-final-cada-vida-importa/>.

COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE BURGAS Y RUSE (BULGARIA)

Mihail Fenerov
en colaboración con Apostol Stoichev *

**Mihail Ferenov, investigador adjunto. Graduado en Marketing; Apostol Stoichev, asesor en materia de Discriminaciones y Derechos Humanos. Doctor en Jurisprudencia.*

1. RESUMEN INTRODUCTORIO

El proceso de formación del sistema legal contemporáneo de Bulgaria comienza con la liberación del país de la dominación política otomana en 1878. Está marcado por la adopción de la primera constitución búlgara: la Constitución de Turnovo, firmada el 16 de abril de 1879, un documento fundacional que confirma los principios más progresistas y democráticos dominantes en Europa en el siglo XIX. Hoy en día, el sistema legal búlgaro moderno está influenciado por dos factores muy importantes: la democratización y liberalización de la economía del país, que comenzó después de la caída del régimen comunista en 1989, por un lado, y la adhesión de Bulgaria a la Unión Europea, por otro. El sistema jurídico búlgaro ha evolucionado mediante una modificación profunda y estrictamente supervisada con el fin de lograr la coherencia con el acervo comunitario. Sucesivamente, tras la adhesión a la Unión en 2007, Bulgaria, en su calidad de Estado miembro de la UE, ha adoptado la legislación europea como parte integrante de su sistema jurídico.

Bulgaria es una democracia parlamentaria donde el primer ministro es el jefe de gobierno y el puesto ejecutivo más poderoso. El sistema político tiene tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, con sufragio universal para los ciudadanos mayores de 18 años. La Constitución también ofrece posibilidades de democracia directa, mediante peticiones y referendos nacionales.

En la Constitución de Bulgaria, el artículo 6 afirma que cada persona es igual ante la ley. Está prohibido limitar derechos y privilegios por motivos fundados en raza, nacionalidad, etnia, género, origen, religión, educación, discapacidad, orientación política, estado personal y comunitario o estado patrimonial. Sin embargo, en Bulgaria no existen programas nacionales especializados en la prevención y protección contra la discriminación. En este contexto, un elemento nuevo ha sido el programa operativo "Desarrollo de recursos humanos" (2014-2020), financiado por el Fondo Social Europeo, cuyo Eje prioritario 2 -Inclusión Social- prevé la "Integración socio-laboral de ciudadanos en dificultad y de quienes pertenecen a comunidades marginadas, tales como la población romaní", con el fin de actuar el "Desarrollo de comunidades locales y superación de estereotipos negativos", como prevención de la discriminación contra grupos marginados.

En 2003, el Parlamento aprobó una ley de protección contra la discriminación, en vigor desde el año 2004. Esta ley regula la protección contra todas las formas de discriminación y ayuda a prevenirla. El propósito de la ley es brindar a toda persona el derecho a la igualdad ante la ley, igualdad de trato y de oportunidades de participación en la vida pública, y protección efectiva contra la discriminación. Esta ley protege a todas las personas en el territorio de la República de Bulgaria contra la discriminación, así como a las asociaciones de personas físicas y jurídicas. Cualquier discriminación directa o indirecta fundada en motivos de sexo, raza, nacionalidad, etnia, genoma humano, ciudadanía, origen, religión o creencias personales, educación, convicciones, afiliación política, condición personal o social, discapacidad, edad, orientación sexual, posición familiar, estado patrimonial o cualquier otra característica establecida por la ley o en un acuerdo internacional del que la República de Bulgaria sea signataria, está prohibida. Con arreglo al art. 4, párr. 1, se considerará discriminación el acoso sexual, la incitación a la discriminación, la persecución y la segregación racial, así como la construcción y mantenimiento de un entorno arquitectónico que dificulte el acceso de las personas con discapacidad a los lugares públicos. Aun así, el hecho de que la discriminación no sea objeto de persecución según el código penal búlgaro hace que los medios de protección contra ella sean ineficaces.

2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO

La discriminación de género (también conocida como **sexismo**) es un complejo de **prejuicios** y manifestaciones de discriminación y/o odio hacia las personas por su género. Según las ideas y los prejuicios sexistas, existen diferencias básicas entre los sexos, que predeterminan diferentes roles sociales, diferentes libertades sexuales y diferentes estatus legales para hombres y mujeres. Un ejemplo es la **posición dominante de los hombres** en todos los ámbitos de la vida, excepto en el del hogar, la crianza de los hijos, la costura, etc. El resultado es que a las mujeres se les niega el acceso a ciertas profesiones y, en algunos países, a la educación y la expresión social.

En el territorio de Bulgaria, el fenómeno de la discriminación de la mujer está muy extendido. Tomando en consideración el Índice Global de Brecha de Género (2020), el país aún no cuenta con una política clara para fomentar la igualdad de género. La puntuación de Bulgaria es 0,727 (donde 1 equivale a la paridad de géneros), lo que significa que el nivel de discriminación no se ha reducido. En la sociedad búlgara, existe un cierto prejuicio de género nocivo según el cual una mujer está en mejores condiciones de cuidar de los miembros de la familia y del hogar. La expresión de su efecto se puede ver en las estadísticas del Instituto Nacional de Seguridad Social (NSSI), donde existe una desigualdad de género muy grave en el uso de la licencia retribuida para el cuidado de familiares dependientes. Los datos de NSSI muestran que en casi el 100% de los casos, las mujeres se cultivan en casa para cuidar a los miembros enfermos de la familia y a los niños pequeños, incluso cuando la licencia legalmente puede ser utilizada o transferida para que la utilice el hombre. Otro aspecto que destaca la discriminación a la que se enfrentan las mujeres es el llamado indicador de tiempo. Este indicador mide el tiempo que mujeres y hombres dedican a las tareas no remuneradas y al cuidado de los niños, los enfermos y los ancianos, así como el tiempo que dedican a sí mismos, mediante actividades deportivas, participación en eventos culturales u otros. Por ejemplo, la proporción de mujeres que se dedican diariamente a cocinar u otras tareas domésticas en Bulgaria es del 72,9%, mientras que en los hombres es solo del 13%. Al mismo tiempo, la proporción de hombres que dedican al menos una hora al entretenimiento es un 60% mayor que la de las mujeres. El resultado del indicador son salarios más bajos (en un 15,4%) y pensiones (en un 35%), así como el mayor riesgo de pobreza y exclusión social de las mujeres en Bulgaria en comparación con los hombres. Sobre la base de los datos reales analizados podemos afirmar que, en comparación con los hombres, las mujeres del sector privado en Bulgaria ocupan un número desproporcionadamente bajo de puestos directivos y la legislación nacional no requiere una representación equilibrada de hombres y mujeres en la composición de los órganos de dirección de la empresa. Los resultados obtenidos se basan en la población total y muestran que las mujeres ganan un salario neto mensual menor que el de los hombres.

En el año de 2006 se aprobó una ley de igualdad entre hombres y mujeres. El objetivo de la ley era, además de sancionar la igualdad entre hombres y mujeres, entablar un debate en la política nacional sobre el argumento. La ley también define un organismo nacional -el Comité Nacional de la igualdad entre hombres y mujeres- cuya función es adoptar e implementar una estrategia nacional de acción.

Según una encuesta representativa nacional de la "Fundación Partners Bulgaria", 1 de cada 4 mujeres es víctima de violencia. Las mujeres romaníes son sometidas por la fuerza a matrimonios y embarazos precoces por parte de sus propias familias para que puedan obtener compensaciones materiales y bienes. Sucesivamente, tras la adhesión a la Unión en 2007, Bulgaria, en su calidad de Estado miembro de la UE, ha adoptado la legislación europea como parte integrante de su sistema jurídico. Algunos grupos de mujeres son particularmente vulnerables a **violencia doméstica invisible**: mujeres con discapacidad, ancianas, mujeres de minorías étnicas y religiosas y mujeres refugiadas. Casi un millón de mujeres búlgaras son sometidas diariamente a acoso psicológico, físico, sexual y/o económico por parte de sus parejas. Las mujeres se están convirtiendo cada vez más en víctimas de delitos de género debido a las nociones estereotipadas tradicionales de que una mujer está (debe estarlo) subordinada a un hombre. La violencia contra la mujer es evidente en nuestra sociedad. El país está inundado de casos de violencia doméstica. En 2017 hubo cuatro casos de violencia doméstica contra mujeres que resultaron mortales.

En Bulgaria existe una ley que protege contra la violencia doméstica. Esta ley regula los derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar, las medidas de protección y el procedimiento para su aplicación. La violencia doméstica es cualquier acto de violencia física, sexual, mental, emocional o económica, así como la experiencia de dicha violencia, la restricción forzada de la privacidad, la libertad personal y los derechos personales cometidos contra personas relacionadas, que se encuentran o estuvieron en un relación familiar o convivencia de hecho. En caso de violencia doméstica, la víctima tiene derecho a solicitar protección al tribunal.

En lo relativo al Convenio de Estambul, el **Tribunal Constitucional de Bulgaria** dictaminó que la convención del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, conocida como **Convenio de Estambul**, no se ajustaba a la constitución búlgara. Bulgaria es uno de los 21 países que lo firmaron pero no lo ratificaron. El Tribunal Supremo del país dictaminó que la convención contra la violencia contra la mujer era anticonstitucional, lo que hacía que su adopción por el parlamento fuera casi imposible. El tribunal de 12 miembros dictaminó por ocho a cuatro que la definición de "género" como constructo social de la convención "relativiza el límite entre los dos sexos -masculino y femenino- según lo determinado biológicamente". Agregó que si la sociedad perdiera la capacidad de distinguir entre un hombre y una mujer, la lucha contra la violencia contra la mujer se convertiría en un compromiso formal e inviable. El Convenio de Estambul fue aprobado por el gobierno búlgaro en enero de 2018, pero el plan para aprobarlo para su ratificación en el parlamento se estancó tras las críticas, especialmente de uno de los partidos de la United Patriots Coalition, VMRO. El 28 de diciembre, el partido, encabezado por el ministro de Defensa, Krasimir Karakachanov, afirmó que, a través de la convención, "los grupos de presión internacionales estaban presionando a Bulgaria para que legalizara un 'tercer género' e introdujera en los programas escolares el estudio de la homosexualidad y el travestismo y la creación de oportunidades para hacer legalizar matrimonios entre personas del mismo sexo". El

Partido Socialista Búlgaro, el BSP y la Iglesia Ortodoxa, que anteriormente habían apoyado la convención, cambiaron de tono y se volvieron contra ella. El VMRO y el BSP acogieron la decisión de la corte como una victoria contra la “ideología de género”. Los defensores de los derechos humanos han demostrado su descontento. El Comité Helsinki de Bulgaria, BHC, un destacado organismo de control de los derechos, la calificó como “la peor decisión sobre derechos humanos en la historia de la Corte”.

Lamentablemente, no se ha podido registrar ninguna reforma legislativa nacional en los últimos tres años. Sin embargo, existen ciertas estrategias y áreas prioritarias que incluyen: incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral y el igual nivel de independencia económica, disminuir las diferencias por género en salario e ingresos, promover la igualdad entre mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones, luchar contra la violencia de género y mejorar la protección y el apoyo a las víctimas, y eliminar estereotipos de género existentes en diferentes ámbitos de la sociedad. En este momento, Bulgaria también carece de estrategias y planes nacionales para apoyar a la comunidad LGBT.

La discriminación y la violencia por motivos de género no se pueden medir a nivel local en lo que se refiere al territorio de la República de Bulgaria. Todo lo que podemos decir aquí es que especulamos que la violencia contra las mujeres será mayor en las áreas rurales debido a la falta de educación, seguridad y aplicación de la ley minimizada. En el territorio de Burgas, la ONG “Demetra” está trabajando en el tema. La organización cuenta con un centro de crisis para niños y víctimas de violencia y trata que se realizó hace 10 años con capacidad para 8 personas. El centro está recibiendo ayuda del municipio de Burgas y del Estado para realizar sus actividades de ayuda psicológica y de protección social y legal a las víctimas de violencia.

3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN

Los migrantes son los más expuestos a la discriminación y la violencia debido a que no hablan el idioma nativo y no conocen la cultura y tradiciones locales. A menudo, carecen del apoyo de familiares y amigos. Los discursos de odio y los delitos motivados por el odio continúan y sus miras están dirigidas, principalmente, a las **minorías étnicas**, turcos y romaníes así como a ciudadanos solicitantes de asilo y migrantes. Estos grupos también son muy vulnerables a la violencia, incluso a la que se da on line, donde se les representa como completamente diferentes de otras personas y no como iguales. Desafortunadamente, así es como los niños y algunos adultos construyen sus posiciones hacia personas de terceros países. En los últimos años ha habido varias campañas públicas agresivas en Bulgaria. Los migrantes y refugiados fueron y siguen siendo objeto de ataques por parte de **movimientos nacionalistas** y de enfrentamientos políticos. El número total de solicitantes de protección internacional en 2019 para el territorio de Bulgaria fue de 2.152. En los últimos años, el número de migrantes y refugiados que llegan a Bulgaria ha disminuido, pero los casos de **uso de la fuerza y robos** cometidos por los guardias fronterizos continúan. El cruce ilegal de fronteras sigue siendo un acto tipificado como delito, que lleva a la detención de migrantes y refugiados, incluidos los niños no acompañados. Las organizaciones de derechos humanos documentan numerosos casos de abuso de refugiados y solicitantes de asilo, así como la existencia de condiciones inhumanas en los centros de detención.

En Bulgaria existe una ley que favorece a los inmigrantes. Es la Ley de Asilo y Refugio. Esta ley determina los términos y condiciones para otorgar protección a los extranjeros en el territorio de la República de Bulgaria, así como sus derechos y obligaciones. La protección que brinda la República de Bulgaria a los extranjeros incluye asilo, protección internacional y protección temporal. La República de Bulgaria otorga protección internacional y protección temporal en virtud de esta ley. La protección internacional se otorga bajo la **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 1967**, ratificado por una ley en materia de derechos humanos internacionales e incluye el estatus de refugiado y el estatus humanitario. Se brinda protección temporal en caso de una afluencia masiva de extranjeros que se vean obligados a abandonar su país de origen debido a un conflicto armado, guerra civil, agresión extranjera, violaciones de derechos humanos o violencia a gran escala en el territorio del país o en un área particular del mismo y que por tales razones no puedan regresar.

La medida legislativa más reciente sobre este tema es la de julio de 2018 cuando el gobierno adoptó la **Ordenanza sobre la integración de refugiados**, pero sin proporcionar un mecanismo eficaz de integración. Según ACNUR, la agencia de la ONU para los refugiados, la ordenanza no logró hacer frente al problema permanente de los municipios sin trabajo ni proponer medidas para crear condiciones favorables para la integración en las comunidades locales. La ordenanza tampoco logró superar las brechas que limitan el acceso de los refugiados a la vivienda social, los beneficios familiares para los niños y la capacitación en idiomas que permitan un pleno uso de los beneficios sociales y económicos. Desafortunadamente, no hay ninguna política local relevante que podamos discutir.

4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA

BTV Media Group, Cada cuatro mujeres búlgaras hay una víctima de violencia doméstica, (2017), <https://btvnovinite.bg/bulgaria/vsjaka-chetvarta-balgarka-e-bila-zhertva-na-njakakav-vid-domashno-nasilie.html>.

Ley de asilo y refugiados de Bulgaria (2002), <https://lex.bg/laws/ldoc/2135453184>.

Comité de Helsinki de Bulgaria, ¿Son las mujeres discriminadas en Bulgaria?, (2016), <https://www.bghelsinki.org/bg/news/diskriminirani-li-sa-zhenite-v-blgariya/>.

Ley búlgara de protección contra la discriminación (2004), <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135472223>.

Ley búlgara de protección contra la violencia doméstica ", (2009), <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135501151>.

Ley búlgara para la igualdad entre hombres y mujeres (actualizada en 2016), <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2136803101>.

H. Gatev, El Convenio de Estambul es intolerante para los países individuales, (2018), <https://dariknews.bg/novini/bylgariia/istanbulskata-konvenciia-podhozhdan-netolerantno-kym-otdelnite-dyrzhavi-2111737>

Miembros de la Séptima Gran Asamblea Nacional, "Constitución de la República de Bulgaria", (1991), <https://www.parlamento.bg/en/const/>.

NSSI (Instituto Nacional de Seguridad Social), Estadísticas y análisis, (2017), https://www.nssi.bg/images/bg/about/statisticsandanalysis/statistics/obz/SPRAVKA_bolnichni_template_30_09_2017.pdf.

El personal de Sofia Globe, "ACNUR acoge con satisfacción la nueva ordenanza de Bulgaria sobre la integración de los refugiados, pero señala lagunas", (2017), <https://sofiaglobe.com/2017/07/24/unhcr-welcomes-bulgarias-new-ordinance-on-refugee-integration-but-points-to-gaps/>.

Foro Económico Mundial, The Global Gender Gap Index 2020 Rankings, (2020), <https://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2020/the-global-gender-gap-index-2020-rankings/>.

COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE PRAIA (CABO VERDE)

Paulino Oliveira Do Canto

1. RESUMEN INTRODUCTORIO

Cabo Verde es un país archipelágico, ubicado en la costa de África Occidental, aproximadamente a 500 km de Senegal, formado por diez islas, que se dividen en dos grupos: Barlavento (Santo Antão, São Vicente, Santa Luzia, São Nicolau, Sal y Boa Vista) y Sotavento (Maio, Santiago, Fogo y Brava). La República de Cabo Verde es un Estado democrático basado en los principios de soberanía popular, pluralismo de organización política democrática y respeto a los derechos y libertades fundamentales. La República de Cabo Verde reconoce y respeta la organización del poder político, la naturaleza unitaria del Estado, la democracia pluralista, la separación e interdependencia de poderes, la separación entre religiones y el Estado y la independencia del Poder local y la descentralización democrática de la Administración Pública.

La igualdad de género es un principio universal de derecho y un compromiso global reconocido en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. La Constitución de la República de Cabo Verde en su artículo primero, reconoce la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, sin distinción de origen social o situación económica, raza, sexo, religión, convicciones políticas o ideológicas y condición social, y asegura el pleno ejercicio de las libertades de todos los ciudadanos. En Cabo Verde, la discriminación -tanto la directa como la indirecta- está tipificada como delito, como los casos de acoso sexual, discriminación racial, atentado contra la integridad física o moral de las personas, tal y como establecen el Código Civil (artículo 68), el Código Penal (artículos 152 y 270) y la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Constitución de la República, el Código de Familia/Código Civil sobre derecho de familia, una parte integral del Código Civil, el Código del Trabajo y el Código Penal también establecen enérgicamente el respeto de los derechos de hombres y mujeres, conteniendo disposiciones que inhiben prácticas y conductas discriminatorias. Transversalmente, estas disposiciones han provocado acciones concretas dentro de la sociedad caboverdiana, desde la producción de datos hasta las campañas de sensibilización, constituyendo uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de Cabo Verde (9º Programa de Gobierno de la Legislatura, 2016-2021).

Con respecto a la igualdad de género en Cabo Verde, el marco legal señala que las leyes nacionales, por sí solas o basadas en acuerdos internacionales y regionales, eliminarán cualquier obstáculo a la plena igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica y promoverán la igualdad de acceso para todos. En este sentido, se anima a las autoridades a desarrollar acciones positivas a nivel local, si bien el marco legal y sus definiciones sobre las políticas migratorias contra la discriminación en este campo está centralizado a nivel nacional a través de la Dirección Nacional de Migración, recientemente extinguida y reemplazada por Alta Autoridad para la Migración, que forma parte del Ministerio de Familia e Inclusión Social. No obstante tal centralización, los gobiernos locales tienen competencia para promover políticas para la integración social de los migrantes y pueden ser responsables de proponer o de coordinar las políticas migratorias. Se cita a este propósito la capital de Cabo Verde, Praia, que forma parte del Consejo de Inmigración Nacional y cuenta con un plan municipal de integración de migrantes.

2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO

Cabo Verde ocupa el puesto 52º de 153 países, según el Índice Global de Desigualdad de Género (2020). Sin embargo, con la excepción del logro educativo, con resultados relativamente buenos (104), las variables restantes necesitan un trabajo profundo e intervenciones más efectivas en lo que se refiere al aspecto económico (participación y oportunidades económicas -15), sanitario (salud y supervivencia -80) y político (empoderamiento político -89) (Foro Económico Mundial, 2020). Estos resultados muestran, por un lado, algunos avances, particularmente en relación a las inversiones en capital humano, pero por otro lado, señalan los desafíos persistentes en el empoderamiento de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad, principalmente en el mercado laboral y la participación en la toma de decisiones.

En cuanto a la violencia de género, los datos del Instituto Nacional de Estadística (2019) muestran que alrededor del 15,7% de las mujeres sufrieron actos de violencia física. En 2005 los datos arrojaron que el 19,6% de las mujeres dijeron haber sufrido violencia física, emocional o sexual, habiendo registrado su incremento al 20,4%,

en 2018. La situación es más crítica en cuanto a violencia emocional, que también aumentó al 15,4% en 2018, frente al 14% en 2005. En general, los datos nacionales llaman la atención sobre la violencia doméstica por parte del cónyuge, esto es, la que ocurre específicamente entre parejas, en la que el 15,2% de los casos son las mujeres quienes sufren violencia física. Acerca de las víctimas de violencia de género, el 89% son mujeres. Las víctimas de 22 a 30 años representan el 34,7% del total y de 31 a 45 años el 31,0% del total (INE, 2017). Según un estudio del Instituto Caboverdiano para la Igualdad y Equidad de Género (ICIEG, por sus siglas en portugués), en asociación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el número de casos de violencia de género en Cabo Verde ha disminuido de aproximadamente 52,6% desde 2016 a 2019 (ICIEG/PNUD, 2019). Parece que, según los datos de la Fiscalía del Estado, las denuncias por violencia de género han disminuido hasta colocarse por debajo de un 24%, es decir, una disminución en torno a 154 casos e, igualmente, los datos de la Policía Nacional indicaron una disminución del 34,8%. Esta disminución se debe en gran parte a las acciones de sensibilización e información, como condiciones previas necesarias para cualquier cambio. Por ello, se realizan campañas de difusión de información, capacitación y concienciación en temas de igualdad de género y, finalmente, en 2019, la violencia de género se convirtió en un delito de prevención prioritario, sobre la base de la Ley nº 52/IX/2019, que aprueba la modificación del régimen de aplicación penal, clasificando la violencia de género como intervención prioritaria en la prevención de la criminalidad. Esto significa igualdad de tratamiento en los procedimientos judiciales y reconocimiento de la emergencia para la erradicación de la violencia de género en la sociedad caboverdiana.

Si bien hay una disminución de la violencia, hay que tener en cuenta que las fiscalías reciben, en promedio, 2.500 denuncias de violencia de género al año. Solo en el año 2018, Cabo Verde registró ocho casos de feminicidio, que involucraron a mujeres que vivían en pareja. Sin embargo, en 2019, debido a un conjunto de concienciación y una fuerte alianza con la Policía Nacional, hubo avances significativos en la lucha contra la violencia de género y el feminicidio, habiéndose registrado una disminución del 90%. Por último, es importante resaltar la elaboración de un estudio, aún en proceso, con el objetivo de conocer el fenómeno, el perfil del agresor y las respuestas institucionales sobre el fenómeno, que está realizando el ICIEG. Y finalmente, el desafío más sensible se refiere a los estereotipos de género. Estos son estereotipos sociales que lamentablemente confirman que Cabo Verde sigue siendo un país con una tradición patriarcal y sexista muy fuerte, con una relación muy dispar entre hombres y mujeres. En general, la percepción de discriminación es relativamente más alta para el colectivo LGBTQI. Por lo tanto, todavía existen algunos desafíos relacionados con la denuncia de casos de acoso sexual y, en consecuencia, con la producción de datos que permitan comprenderlo mejor. Asimismo, un proceso judicial prolongado podría desencadenar medidas negativas.

INTERVENCIONES LEGISLATIVAS RECIENTES

Entre las principales acciones positivas más recientes, se destacan: el II Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Ciudadanía 2017-2022, que prevé la creación de un observatorio para el seguimiento e identificación rápida de situaciones de trata de personas; la elaboración del V Plan Estratégico de Igualdad de Género, con la adopción de la primera Comisión Interministerial de enfoque de género, mediante Resolución nº 103/2018, que tiene como objetivo monitorear la efectividad de la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas; la aprobación de la Ley de Igualdad nº 68/IX/2019, que exige que la paridad en la representación política, sea al menos del 40% de cada sexo en las listas de candidatos a los órganos del poder político, tales como Asamblea Nacional, Ayuntamiento, Asamblea Municipal y otras estructuras políticas; la creación del Fondo de Apoyo a las Víctimas; la Resolución nº 143/2017, que aprueba el Plan Nacional de Atención, 2017-2019, con el objetivo de crear las condiciones institucionales, técnicas y financieras para implementar una red de atención a las personas más vulnerables y políticas transversales para promover la equidad de género. En este sentido, se implementó una capacitación para un plan asistencial y programa de profesionalización en áreas asistenciales; servicios de asistencia a personas dependientes; presupuestos para centros municipales y atención de día a personas dependientes.

POLÍTICAS LOCALES RECIENTES

El municipio de Praia, como capital de Cabo Verde, ha participado activamente en programas y políticas sobre cuestiones de género. Además, ha acogido importantes encuentros de reflexión sobre políticas de género, tanto a nivel nacional como internacional. El Programa de Gobernanza Municipal 2016-2020, Igualdad y Equidad de Género, constituye un pilar fundamental de intervención prioritaria para el desarrollo de una ciudad solidaria y, cada vez más, educadora. En este sentido, la ciudad ha desarrollado un conjunto de políticas de género, entre las que destacan: la implementación del Programa de Género y Empoderamiento, que busca generar oportunidades de formación, producción e ingresos para jóvenes y mujeres pertenecientes a familias monoparentales y vulnerables; la divulgación del Programa de Alerta de Género, que tenía como objetivo informar a las comunidades

sobre la importancia y alcance de la Ley de violencia de género; la implementación de acciones de formación para educadores, que han permitido la construcción de paradigmas positivos en el campo de las relaciones de género en la educación preescolar; la lucha contra todas las formas de discriminación por razón de género y homofobia, a través del proyecto "Recognize and Change Praia"; y la elaboración, aún en curso, del Plan Municipal de Igualdad y Equidad de Género.

3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN

En Cabo Verde, aunque no haya casos de violencia física motivada por la migración, como la xenofobia y la segregación social por cuestiones raciales o étnicas, todavía persiste la discriminación, en particular hacia los ciudadanos africanos. Esta discriminación se reconoce por la forma en que son tratados en las fronteras de Cabo Verde, donde se les discrimina por el color de su piel y, en general, se les excluye del proyecto político migratorio previsto por el Estado/Gobierno de Cabo Verde. En este sentido, las denuncias han sido cada vez más frecuentes, incluyendo intervenciones diplomáticas de los países de origen de los inmigrantes. Como resultado, se enfrentan a un aspecto fundamental que les coloca en una situación de vulnerabilidad para la integración social, como la falta de una documentación regular a causa de la falta de un contrato de estadía o una relación laboral precaria. Ello conlleva para los migrantes el riesgo de exponerse a la discriminación, la explotación y la falta de protección total.

INTERVENCIONES LEGISLATIVAS RECIENTES

En los últimos años, Cabo Verde ha desarrollado una serie de acciones positivas e intervenciones legislativas que promueven la integración social de los inmigrantes. Entre los aspectos principales, destacamos la implementación del II Plan de Acción para la Inmigración e Inclusión Social de los Inmigrantes (2018-2020); la elaboración del Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2018-2021 mediante Resolución 40/2018; el proyecto de promoción de la integración social de los inmigrantes (PISI), que, mediante el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil organizada (ONG, asociaciones), busca promover la participación ciudadana y la integración de los inmigrantes en las comunidades y la sociedad caboverdiana; el proyecto Multiculturalismo (Promul, siglas en portugués), que tiene como objetivo preparar, sistematizar y difundir información, estudios, y actividades de sensibilización sobre inmigración e integración de inmigrantes. Y finalmente, el proyecto de protección a inmigrantes en situaciones de riesgo. En cuanto a la más reciente intervención legislativa, destaca el Decreto Ley nº 46/2019, que crea y regula el Apoyo al Retorno Voluntario, estableciendo los procedimientos de apoyo y asistencia social a los ciudadanos extranjeros que deseen, voluntariamente, retornar a sus países de origen.

POLÍTICAS LOCALES RECIENTES

La mayoría de los inmigrantes residen en la isla de Santiago. Éstos representan el 56,8% de los cuales el 43,5% vive en la ciudad de Praia. Por este motivo, el Ayuntamiento de Praia, en colaboración con la Oficina General de Inmigración, elaboró un Plan Municipal para la Integración de los inmigrantes de Praia mediante la Resolución nº 16/2019. Capacitación a asociaciones líderes de inmigrantes en las áreas de género, realización de ferias de migrantes y realización de jornadas informativas para inmigrantes sobre acceso a servicios básicos: educación, salud, seguridad social, regularización y constitución; y el financiamiento de 29 proyectos a asociaciones y ONG de comunidades inmigrantes en Cabo Verde, con aproximadamente 1.000 beneficiarios directos en el campo de alfabetización, gestión de pequeñas empresas, artesanías, cursos de idiomas y formación profesional; la creación de Oficinas de Extranjería y la implementación del proyecto para reforzar la gestión de la inmigración y de la integración social a nivel municipal.

4. OBSERVACIONES FINALES

Cabo Verde, si bien cuenta con un conjunto de mecanismos legales para combatir el fenómeno de la discriminación de género, en la práctica parece insuficiente, a la hora de priorizar las acciones que efectivamente promueven la igualdad de género. En general, las acciones se limitan a los problemas de violencia de género, centrándose más en la violencia contra las mujeres. Si bien los datos oficiales muestran un descenso en la estadística, hay que ponerlo en perspectiva, debido a que muchos casos de violencia no se denuncian y se mantienen en silencio, especialmente los que ocurren en el ámbito familiar. Además, Cabo Verde tiende a estar demasiado preocupado en proyectar los objetivos de una agenda de género importada con enfoque global y metas predefinidas, insertando tímidamente factores endógenos cruciales en el diseño de su propia agenda de género. Además, hay una falta de voluntad política para cumplir con las prerrogativas legales en la promoción de la equidad de género, que en consecuencia se agravan por la ausencia de mecanismos que aseguren su cumplimiento. Se cree que la forma en

que se perciben las cuestiones de género en Cabo Verde está relativamente fuera de sintonía con la realidad local debido a que no se tienen en cuenta las dimensiones sociales y culturales (locales). Las políticas públicas y las acciones positivas a favor de la igualdad son, en la mayoría de los casos, más reactivas que preventivas. Un hecho éste que también influye en la forma en que los cuerpos policiales y judiciales abordan los delitos de género, motivando otras violencias, quizás peores. En este caso, hay casos de mujeres y niñas víctimas de violencia por parte de su pareja, quienes luego de la denuncia, enfrentan persecución e incluso muerte. Finalmente, la herencia colonial que ha constituido una sociedad fundada en la violencia sexual y racial sigue siendo un mecanismo existente.

Al igual que para el fenómeno migratorio, Cabo Verde cuenta con un notable marco legislativo, a nivel nacional e internacional, para la admisión e integración de inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo. Aunque la ley caboverdiana criminalice la discriminación racial, por mucho que se niegue, ésta sigue persistiendo, particularmente en la comunidad africana migrante, con casos de racismo en el trato en las fronteras. Es necesario destacar que la actuación del Estado/Gobierno caboverdiano, en los últimos años, a favor del fenómeno migratorio, sin embargo, parece más bien el resultado de la presión ejercida por la comunidad internacional mediante programas de cooperación específicos a través de protocolos en áreas de migración y gestión de fronteras porque considera a Cabo Verde como una “zona de amortiguamiento” de Europa y porque es un país de tránsito preferencial por su ubicación geoestratégica, conectando los tres continentes, América, África y Europa, y también, una puerta de entrada al continente africano. Esta es la razón por la cual el Estado, percibiendo la migración como un proyecto político, ha actuado la delimitación del perfil de migrante deseado en el contexto de movilidad/migración internacional a través de sus fronteras. Según el Instituto Nacional de Estadística (2018), el país cuenta con aproximadamente 14.000 inmigrantes, aunque quepa decir que se carece de datos reales sobre inmigrantes en situación ilegal en el país, lo que dificulta saber el número exacto de inmigrantes que viven en Cabo Verde. La situación más crítica es la presión del éxodo rural, con consecuencias directas en el despoblamiento de algunas localidades, como por ejemplo, la isla de Santo Antão, que tuvo pérdida de ingresos locales y desmembración familiar, y en la agudizada concentración de recursos en las ciudades que se consideran los principales polos de desarrollo del país, como Praia (isla Santiago), Mindelo (isla São Vicente) Santa Maria (isla Sal) y Sal Rei (isla Boa Vista). Estas ciudades se enfrentan a delincuencia urbana y criminalidad de diversa índole, precarias condiciones habitacionales, malas condiciones sanitarias y un entorno urbano fallido. Por ello, creemos que la educación es un factor determinante para una sociedad cada vez más equitativa y consciente de la diversidad cultural en el contexto migratorio. Es fundamental la creación de instituciones y mecanismos de seguimiento para supervisar el cumplimiento y evaluar la implementación de las políticas públicas y el aparato legal, pero sobre todo que tengan carácter preventivo y con posibilidad de aplicar medidas ejecutivas en casos de incumplimiento de tales medidas en lo que respecta a la discriminación de género o a la migración. Asimismo, sería conveniente la creación de un Sistema de Alerta y Respuesta Rápida, como medida preventiva y equipos de concienciación para difundir información a las comunidades y, por último, una creación de mecanismos legales que asignen responsabilidades cuando se intenten omitir los delitos de género y discriminación racial. En cuanto al fenómeno de la movilidad interna/migración, se cree que para reducir la presión demográfica ejercida por el éxodo rural sea determinante transferir recursos económicos y humanos que estimulen el desarrollo local, proponiendo incentivos en las zonas agrícolas, de ganadería y en otros sectores, según las aspiraciones locales, e iniciando un proceso de regionalización.

5. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA

CM de Barros, Análise de Género e Plano de Ação de Género (GAP 2016-2020) no âmbito da cooperação UE - Cabo Verde, União Europeia e Cabo Verde, (2016), disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/gapcv_2016-2020_pt_0.pdf.

Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde, Mulheres e Homens em Cabo Verde: Factos e Números, (2017), disponible en: <http://ine.cv/wp-content/uploads/2018/03/mulheres-e-homens-em-cabo-verde-factos-e-numeros-2017.pdf>.

Instituto Cabo-Verdiano para Igualdade de Equidade de Género, Retrospectiva 2019: 25 anos sob signo da Paridade e de menos VBG, (2019), disponible en: <https://www.iciieg.cv/images/phocadownload/retrospectiva2019.pdf>.

Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde & Ministério da Saúde e da Segurança Social, Principais resultados preliminares do Terceiro Inquérito Demográfico e de Saúde Reprodutiva (IDSR-III), (2019), disponible en: http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/02/apresentacao-resultados-preliminares-idsr_iii.pdf.

Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde, Estatísticas das famílias e condições de vida: Inquérito Multi-Objetivo Continuo 2018, disponible en: http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/07/imc_condicoes-de-vida_2018_-site_.pdf.

Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde, Estatísticas do Mercado de Trabalho 1o semestre de 2019, disponible en: http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/12/imc_2019_2t_estatisticas_mercado_trabalho_notas_imprensa_30_dez_19.pdf.

P. Oliveira, Mobilidades, fronteiras e integração regional: livre circulação de pessoas na CEDEAO? o caso de Cabo Verde, Praia: Uni-CV, (2020), (Dissertação de mestrado).

Programa do Governo da IX Legislatura (2016-2020), República de Cabo Verde, disponible en: <https://www.icieg.cv/images/phocadownload/Programa-do-Governo-da-IX-Legislatura-2016-2021.pdf>

Foro Económico Mundial (2020), The Global Gender Gap Report 2020, disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf

COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE DUNKERQUE (FRANCIA)

Besmira Gurguri

1. RESUMEN INTRODUCTORIO

Francia es una república unitaria y "su organización está descentralizada". Así lo consigna la Constitución de la Quinta República de 4 de octubre de 1958, texto legal fundamental que rige el régimen actual. Sin embargo, una división territorial en tres niveles caracteriza a esta organización descentralizada: la región, el departamento y el municipio, quienes se benefician de la libertad de administración y autonomía financiera (presupuesto). Esta organización no invade el poder legislativo, que sigue siendo prerrogativa exclusiva del parlamento. De hecho, el parlamento, compuesto por dos asambleas, la Asamblea Nacional y el Senado, vota todas las leyes, controla la acción del gobierno y evalúa las políticas públicas. Las autoridades locales, por su parte, están limitadas a un poder regulador que les confiere el parlamento (decretos, órdenes, etc.).

Esta separación de funciones en materia legislativa y reglamentaria obedece a la separación de los tres poderes constitutivos de la organización de Francia: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. Cabe señalar que en el contexto de la fiscalización del cumplimiento de la ley y la sanción de los infractores, que es responsabilidad exclusiva del poder judicial, este último puede enriquecer la interpretación de los textos legales a través de lo que se conoce como jurisprudencia.

El principio de igualdad de los ciudadanos se establece en la Constitución de 1958, que incorpora los principios de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y el Preámbulo de la Constitución de 1946. Desde 2008, la legislación francesa incorpora criterios internacionales y europeos para definir las principales formas de discriminación:

- Discriminación "directa" como "la situación en la que una persona es tratada de manera menos favorable que otra en una situación comparable y en función de su origen, sexo, situación familiar, embarazo, apariencia física, vulnerabilidad particular derivada de su situación económica, aparente o conocida por el autor del delito, su apellido, su lugar de residencia o cuenta bancaria, su estado de salud, su pérdida de autonomía, su discapacidad, sus características genéticas, su moral, su orientación sexual, su identidad de género, su edad, sus opiniones políticas, sus actividades sindicales, su capacidad para expresarse en un idioma que no sea el francés, su pertenencia o no pertenencia, real o supuesta, a un grupo étnico, nación, supuesta raza o religión en particular;
- Discriminación "indirecta", como "una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral pero que probablemente coloque a las personas en una desventaja particular en comparación con otras personas por cualquiera de los motivos mencionados en el primer párrafo, a menos que esa disposición, criterio o práctica esté objetivamente justificado por un fin legítimo".

En cuanto al concepto de "violencia", la legislación francesa lo define como todos los delitos o circunstancias agravantes que constituyan una expectativa de integridad de las personas (artículos 222-7 y siguientes del Código Penal). En el derecho civil, la violencia es cualquier acto, deliberado o no, que ocasiona desórdenes físicos o morales en la víctima, con consecuencias nocivas para su persona o propiedad. La legislación francesa no hace distinciones en su definición entre violencia de género, violencia vinculada al origen cultural de una persona y otras formas de violencia. Las circunstancias agravantes se tienen en cuenta en el derecho penal cuando se tiene en cuenta la identidad de género o el origen de la víctima de un delito. Estas circunstancias son distintas y no deben confundirse con el elemento legal, moral y material del delito.

2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO

La cuestión de la igualdad entre mujeres y hombres ya no es de principios sino de eficacia. Esto es aún más cierto si se considera que, a pesar de las leyes progresistas adoptadas, existen desigualdades que se reflejan en las brechas entre los dos sexos en todos los ámbitos de la vida (educación, trabajo, política, etc.).

Varias leyes han permitido a las mujeres acceder a derechos que estaban prohibidos o reservados exclusivamente a los hombres, incluido el derecho al voto (1944), el derecho a trabajar y abrir una cuenta bancaria sin el permiso

del marido (1965), el derecho al aborto (1975), la ley sobre igualdad de remuneración para mujeres y hombres (2006). Sin embargo, la Ley de 4 de agosto de 2014 es particularmente importante por su carácter multidimensional, teniendo en cuenta tanto la igualdad de trato como la lucha contra la violencia de género.

REFORMAS LEGISLATIVAS FRANCESAS RECIENTES, LA "GRAN CAUSA NACIONAL"

Es importante señalar que la igualdad de género es uno de los temas clave para el actual gobierno y ha sido declarada una "Gran Causa Nacional" del quinquenio. Desde octubre de 2017, se han tomado muchas medidas legislativas que han fortalecido las herramientas legales en la lucha contra la discriminación contra la mujer:

- Igualdad entre mujeres y hombres: la gran causa del quinquenio.
- Ley nº 2018-771 de 5 de septiembre de 2018 "para la libertad de elegir el propio futuro profesional", para promover la igualdad real en el mundo profesional.
- La Grenelle de 25 de noviembre de 2019 contra la violencia contra la mujer. Se han establecido una cincuenta de medidas en torno a tres ejes principales: prevención, protección, atención y sanción para una mayor protección.
- El Quinto Plan de movilización y lucha contra todas las formas de violencia contra la mujer (2017-2019).
- El 1^{er} plan interministerial para la igualdad profesional entre hombres y mujeres (2016-2020).

EL SURGIMIENTO DE LA CUESTIÓN DE LA "INTERSEXUALIDAD"

Las personas intersexuales son individuos cuyas características físicas (hormonas, genitales) no corresponden a lo que clásicamente se atribuye a lo femenino o masculino, porque nacieron con una anatomía sexual atípica. Según las Naciones Unidas, las personas intersexuales representan del 0,05% al 1,7% de la población mundial. Son víctimas de tabúes sociales e intervenciones quirúrgicas al nacer o durante la infancia, con el objetivo de "normalizarlos" y asignarles un género.

En Francia, la ley está lejos de reconocer el tercer género. En la actualidad, conoce y acepta solo dos géneros: el femenino y el masculino, y el niño debe ser declarado ante el registro civil dentro de los 5 días posteriores al nacimiento. La ley francesa no permite la indicación de un sexo que no sea masculino o femenino en los registros de estado civil.

POLÍTICAS LOCALES DE GÉNERO

A nivel de la ciudad de Dunkerque, el tema de la discriminación y la violencia de género se tiene en cuenta en el marco de las políticas municipales con el fin de contribuir al respeto de esta igualdad comprometiéndose en la prevención y lucha contra todas las formas de discriminación. La lucha contra la discriminación sexista se incluye así en el plan antidiscriminación implementado desde 2017, en el que se ha incluido el proyecto Recognize&Change.

La Ciudad también está comprometida con la promoción de la igualdad de género a través de la implementación de la Ley de 4 de agosto de 2014 sobre la verdadera igualdad entre mujeres y hombres. Esta ley obliga a las autoridades locales, especialmente a los municipios de más de 20.000 habitantes, a elaborar y presentar anualmente al Ayuntamiento un Informe sobre la situación de la igualdad entre mujeres y hombres. Desde 2018, la ciudad de Dunkerque cumple con esta obligación legislativa. El informe presenta una valoración de las políticas llevadas a cabo por el municipio en su territorio a favor de esta igualdad. Incluye lineamientos y un programa de acciones a realizar en el mediano y largo plazo para corregir las desigualdades observadas. Además, la ciudad brinda apoyo financiero a las asociaciones locales que trabajan en este campo.

Para concluir este apartado, podemos ver que en los últimos años se han puesto en marcha muchas medidas y planes institucionales para promover la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos. Además, el desarrollo del movimiento #MeToo ha tenido un impacto muy significativo en el aumento de la condena de todas las formas de violencia contra las mujeres y ha fortalecido la solidaridad y los desarrollos legislativos.

Sin embargo, la igualdad de género sigue siendo frágil y persisten muchas desigualdades en Francia. Una mujer muere cada tres días como resultado de la paliza de su cónyuge o ex cónyuge; cada año, 225.000 mujeres son

víctimas de violencia por parte de sus parejas, 84.000 se enfrentan a un intento de violación o son víctimas de violación, y ocho de cada diez mujeres tienen miedo de salir solas por la noche.

Además, desde el 17 de marzo, la pandemia de Covid-19 ha jugado un papel muy importante en el aumento de la violencia doméstica y parece que el hogar está lejos de ser el lugar más seguro para muchas mujeres. En estos tiempos difíciles, el tema de la violencia doméstica se ha convertido en una prioridad para el gobierno, ya que las víctimas tienen menos medios para alertar o buscar ayuda, estando confinadas y bajo vigilancia constante por parte de su maltratador. Se han puesto en marcha varias medidas para proteger a las víctimas y poner fin a cohabitaciones peligrosas.

3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN

Dado que no existe una definición legal del término "migración" y su interpretación puede variar de un país a otro, conviene señalar que a lo largo de esta parte del informe usaremos la definición de la Organización Internacional para las Migraciones del término "migrante". Un "migrante" es toda persona que, al salir de su lugar de residencia habitual, cruza o ha cruzado una frontera internacional o se traslada o se ha trasladado dentro de un Estado, independientemente de: (1) la condición jurídica de la persona; (2) si el movimiento es voluntario o involuntario; (3) las causas del movimiento; o (4) la duración de la estadía.

Actualmente, las cifras de inmigración en Francia son relativamente estables. Cada año, el número de entradas al territorio varía entre 200.000 y 250.000 personas por año y el número de naturalizaciones varía entre 180.000 y 200.000 por año.

REFORMAS LEGISLATIVAS FRANCESAS RECIENTES

La ley del 10 de septiembre de 2018 para la inmigración controlada, el asilo efectivo y la integración exitosa, según el gobierno, tiene el objetivo de simplificar los trámites y la atención de cierto tipo de inmigrantes. Sin embargo, esta ley también contiene medidas para reducir la inmigración, debilitar los derechos y garantías fundamentales de los migrantes y aumentar los abusos institucionales.

El 6 de noviembre de 2019, el Gobierno presentó las 20 medidas que constituyen los ejes de su política migratoria. Son las conclusiones de un debate sobre el tema de la migración que tuvo lugar en el Parlamento en octubre de 2019.

LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE LA CIUDAD DE DUNKERQUE

En Francia, las llamadas políticas "migratorias" son competencia del Estado. Sin embargo, debido a que son las ciudades las que reciben a las poblaciones afectadas, las políticas municipales no pueden ignorarlas. Es por esto que varias ciudades inician o apoyan acciones para acoger y ayudar a las poblaciones inmigrantes.

La ciudad de Dunkerque integra este enfoque en sus políticas municipales. Así, en 2017, este tema fue abordado e integrado en el plan antidiscriminación adoptado por el Ayuntamiento. Se ha proporcionado ayuda financiera a asociaciones que apoyan a grupos de migrantes en sus esfuerzos de integración y protección. Por último, se llevan a cabo acciones específicas en colaboración con las asociaciones, actuando el derecho a la higiene de los refugiados en el campamento de Grande-Synthe que prevé, por ejemplo, el acceso a duchas en beneficio de este grupo de población.

Para concluir esta última parte, cada vez más asociaciones y agencias internacionales condenan todas las violaciones contra los migrantes y se comprometen a proteger los derechos humanos de los inmigrantes y refugiados. Además, enfatizan el respeto por los derechos y han instado al gobierno francés a adoptar leyes y prácticas en línea con la Declaración en defensa de los Derechos Humanos de la Asamblea General de la ONU.

Si bien se han tomado diversas medidas para abordar estos fenómenos de violaciones contra los inmigrantes, y si bien la información gratuita está ampliamente disponible, los profesionales saben muy poco sobre estos derechos. Como resultado, los derechos de los inmigrantes, solicitantes de asilo o refugiados pueden ser violados o no respetados.

En lo que respecta a la legislación y las políticas de inmigración, todavía existe una gran fluctuación entre el endurecimiento y la apertura. En general, la legislación francesa, como la de otros países europeos, se ha endurecido en los últimos años. La cuestión de los inmigrantes ilegales sigue sin resolverse y se encuentra en el centro de las políticas migratorias restrictivas de Francia.

4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA

Primer Plan Interministerial para la Igualdad Profesional entre Hombres y Mujeres, (2016-2020), <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/dossiers/egalite-professionnelle/le-1er-plan-interministeriel-en-faveur-de-legalite-professionnelle/>.

Programa de Acción del Gobierno contra la violencia y la discriminación por orientación sexual o identidad de género, (2012), http://femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2012/11/violence_v5+_06-2011.pdf.

L. Hauchard, 'De la Binarité Sexuelle à la Reconnaissance d'un Troisième Sexe Neutre?', Le Petit Juriste, (2018), <https://www.lepetitjuriste.fr/de-binarite-sexuelle-a-reconnaissance-dun-troisieme-sexe-neutre/>.

L. Tanca y A. Lepoivre, 'La France est-elle un des pays les plus touchés par les féminicides en Europe?', (2019), https://www.bfmtv.com/societe/la-france-est-elle-un-des-pays-les-plus-touchees-par-les-feminicides-en-europe_AN-201909030002.html.

La Politique de Lutte contre les Violences Sexistes et Sexuelles Faites aux Femmes, <https://arretonslesviolences.gouv.fr/l-etat-vous-protège/politique-de-lutte-contre-les-violences-faites-aux-femmes>.

Ley nº 2018-771, de 5 de septiembre de 2018, "pour la liberté de choisir son avenir professionnel", (en francés) en <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037367660&categorieLien=id>.

Ley nº 2018-778, de 10 de octubre de 2018, "pour unemigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie", <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037381808/>.

Légifrance, Le Service Public de la Diffusion du Droit, <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

Ministre délégué chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la Diversité et de l'Égalité des chances, <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/>.

Ministerio de la Familia, la Infancia y los Derechos de la Mujer, Informe sobre Igualdad de Género, (2016), <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/06/Guide-art-61.pdf>.

Grenelle Nacional contra la Violencia de Género (Doméstica), (2019), <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/un-grenelle-des-violences-conjugales-pour-lutter-contre-les-feminicides/>.

COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE ERMOUPOLIS (GRECIA)

*Dimitrios Paraskevopoulos
en colaboración con Stratos Georgoulas **

**Doctor Dimitrios Paraskevopoulos, becario universitario de la Universidad del Egeo (Departamento de Sociología); Stratos Georgoulas, vicedirector del Departamento de Sociología, profesor de Criminología en la Universidad del Egeo (Departamento de Sociología), director de los ciclos de posgrado ETKAS, director científico de EKNEXA (Taller de Sociología, Juventud, Tiempo Libre y Deporte).*

1. RESUMEN INTRODUCTORIO

Según la división administrativa de Grecia desde el 1 de septiembre de 2019, el país está dividido en 7 administraciones descentralizadas, 13 regiones, 332 municipios (entre ellos el municipio de Ermoupolis Syros) y 4.783 comunidades. En el ordenamiento jurídico del territorio griego, la Constitución prevalece en comparación con los demás actos jurídicos, seguida de las leyes, los decretos presidenciales y los actos administrativos. Al mismo tiempo, al ser miembro de las instituciones europeas, Grecia debe, entre otras cosas, estar en consonancia con el marco regulador de las directivas de prevención de las instituciones europeas. El papel de las estructuras administrativas regionales dentro del ordenamiento jurídico griego reside, por un lado, en la transferencia a un nivel local de las decisiones y políticas tomadas a nivel central y, por otro lado, radica en su adaptación a las condiciones y particularidades locales. Además, se proporcionan información y sugerencias al centro decisorio para que las políticas diseñadas e implementadas a nivel regional y local sean impulsadas y apoyadas por gobiernos nacionales y organizaciones supranacionales.

El principio de igualdad en el ordenamiento jurídico de Grecia está incluido en la Constitución. Según el artículo 4 párr. 1 "Los griegos son iguales ante la ley" y párr. 2 "Los griegos tienen los mismos derechos y obligaciones", mientras que al mismo tiempo el artículo 116, párr. 2 de la Constitución destaca que "no es discriminación por razón de género tomar medidas positivas para promover la igualdad entre hombres y mujeres. El Estado se encarga de eliminar las desigualdades que existen en la práctica, especialmente en detrimento de la mujer". Además, según el párrafo 2 del artículo 5 de la Constitución " Todo aquel que se encuentre en el territorio griego goza de la protección absoluta de su vida, honor y libertad, sin distinción de nacionalidad, raza, idioma y creencias religiosas o políticas. Se permiten excepciones en los casos previstos por el derecho internacional. Está prohibido extraditar a un extranjero que esté siendo perseguido por su acción a favor de la libertad". Asimismo, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 25, el reconocimiento y la protección de los derechos humanos fundamentales e inalienables por parte del Estado tienen como objetivo la realización del progreso social en libertad y justicia.

2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO

En Grecia, los datos cualitativos y cuantitativos sobre el fenómeno de la discriminación y la violencia de género continúan suscitando preocupaciones sobre su eficacia para hacer cumplir la ley y, en consecuencia, destacan deficiencias en la atención legislativa. En el caso de Grecia, los datos del Informe mundial sobre la brecha de género del Foro Económico Mundial muestran una diferencia significativa entre hombres y mujeres en varios indicadores (participación en la fuerza laboral, ingresos ganados estimados, legisladores, altos funcionarios y gerentes, mujeres en el parlamento y mujeres en cargos ministeriales). Los datos sobre la calidad recogidos a través de los colectivos LGBTQI destacan los fenómenos de bullying en el ámbito educativo, una propensión común en evitar acudir a los servicios de salud (desconfianza y miedo a la exposición), abuso y humillación, psiquiatrización de la identidad de género, discursos ofensivos por parte algunos medios de comunicación, etc.

En términos de niveles de violencia de género, de 2012 a 2017, se registró un aumento de casi el 50%. En cuanto a los delitos de violencia sexual denunciados, independientemente del género, se registra un orden de crecimiento correspondiente, con excepción del período 2016-2017, en el que se registró una disminución de los casos. Por otra parte, la Línea de Ayuda SOS 15900 de prevención de la Violencia contra la Mujer 24h y la red de estructuras de la Secretaría General de Igualdad de Género entre el 19/11/2016 y el 19/11/2017 recibieron un mayor número de llamadas y correos electrónicos. En el año 2018, 3.325 mujeres solicitaron ayuda a la Línea de ayuda SOS. Según los últimos datos, abril de 2020 fue el mes con mayor incidencia registrada, habiéndose registrado también un aumento preocupante de llamadas por incidentes de violencia doméstica. En el período que vivimos, con la aplicación de medidas restrictivas de los derechos individuales en defensa e interés de la salud pública frente a la amenaza de una mayor propagación de la pandemia de COVID-19, existen serias preocupaciones tanto por el aumento de incidentes de violencia denunciados, como del nivel de la tasa de violencia no denunciada.

INTERVENCIONES LEGISLATIVAS RECIENTES

Bajo la influencia de los esfuerzos de la investigación y solicitudes colectivas, se ha registrado una mejora del cuadro institucional a nivel de iniciativas políticas y legislativas. La Ley 4356/2015 (Boletín Oficial del Gobierno A' 181/24-12-2015), además de garantizar la posibilidad de establecer un acuerdo co-habitativo entre dos adultos, al margen de su género, ha instaurado un Consejo Nacional contra el Racismo y la Intolerancia con poderes asignados para: i) delinear las políticas para prevenir y luchar contra el racismo y la intolerancia a fines de asegurar protección a individuos y grupos de víctimas de discriminación por motivos de raza, color de la piel, nacionalidad u origen étnica, legado genealógico, origen social, identidad religiosa u otra creencia, discapacidad, orientación sexual o género; ii) supervisar la actuación de la legislación, y iii) promover y coordinar la acción de los organismos interesados. Posteriormente, la Ley 4443/2016 (Boletín Oficial del Gobierno A'232/9-12-2016), introdujo definiciones en las formas de distinción, mientras la Ley 4492/2017 (Boletín Oficial del Gobierno A'152/13-10-2017) estableció el derecho a la identidad de género. La Ley 4531/2018 (Boletín Oficial del Gobierno 62/05-04-2018) incluyó también la "Ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y la lucha a la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica" (Estambul, 11-5-2011). El contenido del Convenio se incorporó a la legislación griega, modificando sobre todo la legislación en materia de violencia doméstica (Boletín Oficial del Gobierno 232/A/24-10-2006) y una serie de artículos del Código Penal (323A-Trata de personas, 315B-Invitación, etc.).

La reciente Ley 4604/2019 (Boletín Oficial del Gobierno A' 50/26-03-2019) constituye un marco institucional independiente encaminado a eliminar la discriminación contra las mujeres, consolidar la igualdad de género y luchar contra la violencia de género.

Las principales intervenciones legislativas son: a) aumentar la participación de las mujeres en los cargos políticos y parlamentarios; b) instituir Planos de Igualdad (intervenciones integradas y complementarias) y c) introducir la dimensión de género en el diseño, la realización y la valoración de las políticas públicas en los sectores de la salud, la educación, los medios de comunicación, los presupuestos públicos, la redacción de documentos administrativos, etc.

POLÍTICAS LOCALES RECIENTES

La legislación para combatir la discriminación y la promoción de la igualdad de género prevé el establecimiento de un Comité Regional para la Igualdad de Género dentro de cada región, mientras que a nivel local el establecimiento de un Comité Municipal de Igualdad. De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 4604, las principales responsabilidades de los comités antes mencionados son "el diseño, la organización, coordinación e implementación de programas para promover la igualdad de género, de acuerdo con las políticas del GSGE y el Plan Nacional de Acción para la Igualdad de Género y las iniciativas para promover la igualdad de género dentro de sus límites administrativos, así como la implementación de la herramienta de la Carta Europea de Igualdad de Género en las Sociedades Locales, mediante la implementación de los compromisos adquiridos en ella para promover el principio de igualdad de género". Además, de esta forma, "se asegura la cooperación de los servicios regionales con GSGE, con el fin de facilitar a nivel regional el desarrollo de acciones y programas relacionados con las políticas de GSGE así como las orientaciones del Plan Nacional de Acción para la Igualdad de Género, según se conformen en cada ocasión". Por lo tanto, en la formulación del Plan de Acción Nacional, se tienen en cuenta los datos individuales locales y regionales. Las entidades no estatales se involucran principalmente a nivel de prevención, mientras que en algunos casos brindan datos a través de informes que se pueden tener en cuenta en la elaboración de la legislación nacional y de las políticas locales. En la Región del Egeo Meridional, las estrategias de prevención y respuesta al fenómeno se incluyen dentro de la "Estrategia regional para la inclusión social, la lucha contra la pobreza y todas las formas de discriminación en la región del Egeo Meridional", en el marco de la NSRF (National Strategic Reference Framework 2014-2020), que prevé "acciones en beneficio de las mujeres y para combatir la violencia" (apoyar el funcionamiento de los Centros de Orientación para la Mujer y apoyar el funcionamiento de los albergues que acogen a mujeres víctimas). Dentro del Programa Operativo Regional para el Egeo Meridional 2014-2020 se unen y se financian los siguientes actores: a) El Centro de Asesoramiento de Syros cuyo organismo de actuación es el Centro de Investigación para Asuntos de Igualdad, b) El Centro de Asesoramiento de Rodas cuyo organismo de actuación es el Municipio de Rodas, c) el Centro de Asesoramiento de Kos con organismo de actuación el Municipio de Kos, y e) el Albergue de la Mujer Víctima de Violencia, con el Municipio de Rodas como ente de actuación.

Desde 2013 hasta ahora, el Centro de Asesoramiento de Mujeres de Syros cuyo organismo de actuación es el Centro de Investigación para la Igualdad de Género (KETHI) contribuye a través de un apoyo integral para las mujeres víctimas de todas las formas de violencia y sus hijos, al tiempo que informa y sensibiliza a las comunidades locales sobre la violencia doméstica, y fortalece el papel de las autoridades públicas y locales.

3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN

La Red de Registro de Incidentes de Violencia Racista registró en el año 2018 un aumento de los incidentes de violencia racista, especialmente contra refugiados e inmigrantes, mientras que en un informe del año 2019 se registró una tendencia creciente en los incidentes de violencia racista diaria. Específicamente, en 2018 se registraron 117 casos de violencia racista, de los cuales 74 se referían a inmigrantes - refugiados por su origen étnico, religión y color de piel y 5 casos más contra refugiados y solicitantes de asilo LGBTQI. En 2019, se registraron un total de 100 incidentes de violencia racista, de los cuales 51 estuvieron relacionados con el ataque a inmigrantes, refugiados o solicitantes de asilo, debido a su origen étnico, religión y/o color de la piel.

INTERVENCIONES LEGISLATIVAS RECIENTES

Las disposiciones de la declaración conjunta Unión Europea-Turquía de marzo de 2016, que promueve el tratamiento de la inmigración ilegal a Europa y la reducción de las deportaciones grupales, cambiaron el panorama del problema de la inmigración y los refugiados en Grecia. La Ley 4375/2016 (Boletín Oficial del Gobierno 51/A/3-4-2016) dispuso la organización de nuevas estructuras para la gestión de la crisis migratoria y de refugiados (Servicios de Acogida e Identificación y Servicios de Asilo). Al mismo tiempo, una red de decisiones ministeriales, principalmente en las áreas de salud y educación, se basó en la aplicación del principio de igualdad de trato, independientemente de la raza u origen étnico, religión u otras creencias. En 2019, la Ley 4636 (Boletín Oficial del Gobierno 169/A/1-11-2019) procedió a armonizar la legislación nacional con las directivas de la Unión Europea (2011/95/UE, 2013/33/UE, 2013/32/UE). Numerosas organizaciones de protección y defensa de los derechos humanos (véase Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias (WGAD) del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comisión Nacional de Derechos Humanos, etc.) realizaron informes o anuncios sobre el contenido de este texto, señalando el endurecimiento del marco institucional a través de la privación de libertad, la posibilidad de establecer estructuras cerradas de acogida temporal de ciudadanos de terceros países o apátridas, desclasificación de grupos sociales desde una posición de vulnerabilidad (esto sucedió en el caso de personas con trastornos post-traumáticos causados por el estrés, especialmente sobrevivientes y familiares de víctimas de naufragios) y [en caso de llegadas masivas de ciudadanos de terceros países o apátridas] asignando la posibilidad de entrevistar a solicitantes de protección internacional y a personal de la policía griega. Además, de acuerdo con lo establecido en la Ley 4636, mediante decisión ministerial conjunta (Boletín Oficial del Gobierno B '4907/31-12-2019) se procedió a la definición de los países de origen considerados seguros, estableciendo institucionalmente una distinción entre países seguros y países de riesgo.

POLÍTICAS LOCALES RECIENTES

En la Región del Egeo Meridional, las estrategias de prevención y respuesta al fenómeno se incluyen dentro de la "Estrategia regional para la inclusión social, la lucha contra la pobreza y todas las formas de discriminación en la región del Egeo Meridional", en el marco de la NSRF (National Strategic Reference Framework 2014-2020), que prevé "Acciones de acogida de refugiados - Integración social de inmigrantes" (cobertura de servicios para mejorar el empleo y la integración social mediante la prestación de servicios de asesoramiento, apoyo legal y mediación intercultural). Además, varias organizaciones están activas en el campo de la lucha contra la discriminación (véase el Centro de Prevención "THISEAS" de las Cícladas, el Observatorio Antirracista de la Universidad del Egeo, el Centro de Investigación y Desarrollo de la Santa Metrópolis de Syros, el Centro Comunitario del Ayuntamiento de Syros-Ermoupolis y la Escuela Vardakeios de Ermoupolis).

4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA

A. Vougiouka, "Instrumento de asesoramiento para la prevención primaria de la violencia contra la mujer", Centro de investigación y estudios sobre la mujer "Diotima", <https://diotima.org.gr/wp-content/uploads/2013/07/ERGALEIO-PROLIPSI-1.pdf> (en griego).

Centro de Investigaciones y Estudios de la Mujer "Diotima", Necesidad inmediata de medidas de emergencia para las víctimas de violencia doméstica, <https://diotima.org.gr/ektakta-metra-gia-endoikogenaiki-via/> (en griego).

Red griega de registro de violencia racista y ACNUR, Informe anual 2019, <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2020/06/ETHSIA-EKTHESH-2019-GREEK.pdf>.

M. Liapi, C. Giannopoulou, T. Tyrovolas, T. Kountouri-Tsiami, S. Saratsi, 'Investigación sobre la lucha contra la violencia doméstica en la población de refugiados e inmigrantes (niñas, niños, mujeres, hombres): disponibilidad, accesibilidad y calidad

de los servicios proporcionados en Grecia', Centro de Investigación y Estudios de la Mujer "Diotima", (2019), p. 71-74 (en griego).

N. Moschovakou, SN Ntani, 'Discriminación por motivos de identidad de género y orientación sexual: datos, marco institucional e investigación de calidad', KETHI (2018), p. 146-149 (en griego).

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Observaciones en el Proyecto de Ley del Ministerio de Protección Civil "sobre Protección Internacional: disposiciones para el reconocimiento y estatus de ciudadanos de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, para un estatus unificado para refugiados, o para las personas con derecho a protección subsidiaria y, respecto al contenido de la protección otorgada, consolidación de las disposiciones para la recepción de solicitantes de protección internacional, el procedimiento para el otorgamiento y revocación del estatus de protección internacional, la reestructuración de la protección judicial para los solicitantes de asilo y otras disposiciones", (2019), http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Paratiriseis%20EEDA%20sto%20nomosxedio%20gia%20Asylo%2024.10.2019.pdf?fbclid=IwAR1z3ZxqxELK_EjNDQMhgf5Dbv9Cd15 (en griego).

Observatorio de la Secretaría General de Política de Familia e Igualdad de Género, Violencia de género, 23ª Nota informativa.

Oficina de Gestión Especial de la Región del Egeo Meridional, Estrategia para la inclusión social, la lucha contra la pobreza y todas las formas de discriminación en el sur, (2015).

Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria (WGAD), Conclusiones preliminares de la visita a Grecia (2-13 de diciembre de 2019), https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/EoM_Greece_10122019_GreekVersion.docx (en griego).

Foro Económico Mundial, Informe mundial sobre la brecha de género 2020, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf.

COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE TURÍN (ITALIA)

Francesca Finelli *

en colaboración con Mia Caielli

* Francesca Finelli, investigadora adjunta de la Facultad de Derecho de la Universidad de Turín; Mia Caielli, Profesor asistente de Derecho Constitucional Comparado y miembro del Consejo de Administración del CIRSD (Centro de Investigación de Estudios Femeninos y de Género, por sus siglas en italiano).

1. RESUMEN INTRODUCTORIO

Italia tiene un ordenamiento jurídico descentralizado, compuesto por 20 regiones (incluido Piamonte), 14 ciudades metropolitanas (incluida Turín) y 7.903 municipios. Nuestro sistema constitucional reconoce múltiples formas de gobierno local y se basa en el principio de subsidiariedad. Esto significa que nuestra Constitución establece tanto competencias exclusivas (centralizadas) del Estado, competencias concurrentes, como competencias exclusivas (descentralizadas) de las Regiones. Las Ciudades y Municipios Metropolitanos carecen de autonomía legislativa. Estas unidades territoriales gestionan funciones administrativas y tienen competencia únicamente para los asuntos locales.

La igualdad es uno de los valores fundacionales de nuestro sistema constitucional. El Art. 3 de la Constitución italiana afirma que "todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, idioma, religión, opinión política, condiciones personales y sociales". El Art. 3 también consagra garantías individuales sustanciales. En efecto, también reconoce que "es deber de la República eliminar aquellos obstáculos de carácter económico o social que limitan la libertad e igualdad de los ciudadanos, impidiendo así el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país". Por lo tanto, las autoridades italianas están comprometidas a lograr la igualdad tanto formal como sustantiva. En cuanto a la igualdad de género, la Constitución italiana declara expresamente que las leyes regionales eliminarán cualquier obstáculo a la plena igualdad de hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica y promoverán la igualdad de acceso a las carreras políticas. De ello se desprende que se pide a las autoridades regionales que tomen medidas positivas a nivel local. Mientras que, en lo que respecta a la discriminación étnica en relación con los flujos migratorios, la competencia para definir las políticas migratorias está centralizada a nivel nacional. Las regiones no pueden regular la inmigración y el asilo de forma autónoma. Sin embargo, son competentes para la integración social de los migrantes y son responsables de la coordinación de varias medidas de asistencia como alojamiento, atención médica, educación, formación y cursos de idiomas.

Además de estas disposiciones constitucionales, es esencial recordar que Italia está sujeta a varias obligaciones supranacionales que tienen como objetivo combatir la discriminación y la violencia, al tiempo que promueven la igualdad. De hecho, nuestro ordenamiento jurídico interno debe cumplir con varios compromisos internacionales y europeos. A nivel europeo, Italia está sujeta a la legislación de la UE (principalmente Directivas y Reglamentos de la UE) emitidos por organismos de la UE e interpretados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Además, Italia es signataria del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH) y está sujeta a la actividad judicial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo. A nivel internacional, Italia ha ratificado varios convenios de la ONU, como el Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Convenio sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En lo que respecta a la violencia de género, Italia también se ha comprometido a aplicar el Convenio para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (también conocido como Convenio de Estambul), que fue ratificado en 2013. Por tanto, las autoridades italianas no son las únicas que establecen normas de protección de los derechos humanos, sino que se guían por varios órganos supranacionales y fuentes legales.

2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO

La discriminación de género y la violencia contra la mujer son fenómenos persistentes y generalizados en nuestro país. Según el Índice Global de Género de 2020, Italia ocupa el puesto 76 (de 153 países). Los puntajes italianos son extremadamente bajos y las desigualdades de género son particularmente pronunciadas en los dominios del poder (económico y político). Del mismo modo, según el Índice de Igualdad de Género de la UE de 2019, Italia ocupa el puesto 14. Su puntuación es inferior a la media de la UE y la más baja de todos los Estados miembros de la UE en el ámbito del trabajo.

La discriminación y la violencia generalizadas también interesan al colectivo LGBT. Nuestro sistema legal todavía está cegado ante la discriminación y la violencia homofóbicas. Estas conductas permanecen legalmente invisibles y no perseguidas en Italia. No obstante, actualmente se está debatiendo una nueva propuesta legislativa en el Parlamento italiano y se esperan reformas legislativas.

Centrándose en la violencia contra las mujeres, el Instituto Nacional de Estadística de Italia (ISTAT) registra que casi 6,8 millones de mujeres sufren alguna forma de violencia física o sexual en su vida, lo que representa el 31,5% de las mujeres en nuestro país. En el ámbito laboral, 1,4 millones de mujeres sufren acoso físico o chantaje sexual, lo que representa el 8,9% de las trabajadoras. En cuanto a los feminicidios, 133 mujeres fueron asesinadas en Italia en 2018. Y, finalmente, los datos más alarmantes se refieren a los estereotipos de género. Estos estereotipos confirman que, lamentablemente, Italia sigue siendo un país con una tradición patriarcal muy marcada, donde el deseo de los hombres de dominar a las mujeres está legitimado por una concepción jerárquica y asimétrica de la relación entre hombres y mujeres. Aún así, un alto porcentaje de la población italiana cree que las mujeres víctimas de violencia “lo pedían” o lo provocaban con su comportamiento al no ajustarse a los roles femeninos tradicionales. Estos datos son alarmantes. Demuestran que la violencia de género y su aceptación social están preocupantemente extendidas en nuestro país.

INTERVENCIONES LEGISLATIVAS RECIENTES

Aprobada en julio de 2019, la última intervención legislativa que aborda la violencia de género en Italia es la Ley nº 69/2019, también conocida como “Código Rojo”. Esta intervención ha introducido varias enmiendas al Código Penal italiano y al Código de Procedimiento Penal. El objetivo último del Código Rojo es acelerar el proceso penal, garantizando un procedimiento privilegiado y acelerado para las víctimas de violencia doméstica y de género (en línea con la sentencia *Talpis vs Italia* dictada por el Tribunal de Estrasburgo en 2017, con la que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estableció que las autoridades italianas no tomaron medidas rápidas en un caso de violencia doméstica). El Código Rojo también tipificó 4 nuevos delitos en el sistema penal italiano: (i) un nuevo delito relacionado con la violación de las órdenes de alejamiento y la prohibición de acercarse a lugares habitualmente frecuentados por la víctima de la violencia; (ii) el delito de matrimonio forzado; (iii) el delito de “pornografía vengativa”, definido como la difusión ilícita de imágenes o videos sexualmente explícitos; y (iv) el delito de “deformación de la apariencia de una persona por lesión facial permanente”. Además, el Código Rojo ha reforzado las sanciones penales existentes por acoso, violencia sexual y violencia doméstica y ha aumentado las sanciones aplicables por circunstancias agravadas. Así, la Ley nº 69/2019 da una respuesta integral a la violencia de género, al introducir no solamente procesos más rápidos y nuevos delitos sino también penas más severas para los delitos ya existentes. El Código Rojo representa una fuerte intervención legislativa en consonancia con los requisitos del Convenio de Estambul.

En 2017, el Parlamento italiano también instituyó la Comisión de Investigación Parlamentaria dedicada al fenómeno del feminicidio y la violencia de género. La Comisión es responsable de realizar investigaciones e indagaciones nacionales, con el fin de comprender mejor las dimensiones reales de la violencia de género en Italia. Además, la Comisión está facultada para investigar posibles incoherencias y deficiencias de la legislación vigente, con el fin de proponer nuevas soluciones legislativas y administrativas.

El organismo de seguimiento GREVIO (el Grupo de Expertos en Acción contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica) elogia los esfuerzos italianos para abordar la violencia de género. Sin embargo, también insta a más intervenciones. En particular, pide a las autoridades italianas que adopten políticas y medidas que aborden por igual la prevención, la protección y el castigo de la violencia, a fin de garantizar un enfoque integral e integrado. Las reformas del derecho penal no son suficientes. Las justificaciones sociales y culturales de la violencia contra la mujer no pueden combatirse plenamente mediante castigos penales (más severos). El legislador debe seguir promoviendo la educación, la concienciación, la formación de profesionales y, de manera más general, las medidas preventivas destinadas a combatir los patrones de comportamiento sociales y culturales sexistas que se basan en la idea de inferioridad de la mujer. Se pide a nuestro legislador que desafíe las actitudes y estereotipos patriarcales generalizados que contribuyen a la aceptación de la violencia y tienden a culpar a las mujeres por ello. La principal preocupación es que los responsables políticos de Italia han privilegiado en gran medida las políticas destinadas a criminalizar los actos de violencia. De esta manera, tienden a considerar la violencia contra las mujeres de manera restrictiva como un tema de derecho penal (y procesal), sin reconocer plenamente la dimensión estructural del fenómeno.

POLÍTICAS LOCALES RECIENTES

A nivel regional, Piamonte está firmemente comprometido con la lucha contra la discriminación y la violencia de género. Según intervenciones legislativas recientes, la Ley Regional nº 5/2016 prohíbe todas las formas de discriminación a nivel regional (incluso por motivos de género) y la Ley Regional nº 4/2016 reconoce que cualquier forma de violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos, atenta contra la

dignidad personal, la libertad y la seguridad individual de las mujeres, su salud e integridad física y mental, y limita su derecho a la plena ciudadanía. En consecuencia, se solicita a la región de Piamonte que participe de manera proactiva en varias iniciativas para combatir y prevenir la discriminación y la violencia contra la mujer. El Consejo Regional ha adoptado un Plan Regional Trienal de Intervenciones contra la Violencia de Género (2017-2019) y recientemente ha alcanzado los siguientes objetivos: (i) la consolidación de una red regional de centros y albergues contra la violencia; (ii) la creación de programas específicos de formación profesional para operadores de servicios contra la violencia; (iii) la introducción de medidas específicas para monitorear la violencia de género y apoyar a sus víctimas dentro del sector salud (es decir, un nuevo “Código Rosa” en el triaje hospitalario); (iv) medidas de asistencia específicas en la (re)integración sociolaboral de mujeres víctimas de violencia; (v) una estrategia de comunicación fuerte y difusa (entre otras cosas mediante la introducción de una nueva aplicación regional para dispositivos móviles “Érica”); y, por último, (vi) programas específicos de rehabilitación dedicados a los autores de violencias de género (dirigidos a limitar la recidiva y a prevenir violencias futuras).

Además, es importante señalar que el Ayuntamiento de Turín está firmemente comprometido con la lucha contra la violencia de género. Desde el año 2000, el Ayuntamiento ha establecido la Coordinación Contra la Violencia contra la Mujer. Los integrantes de la Coordinación son entidades públicas o privadas que participan directa o indirectamente en la lucha contra la violencia de género, como en el ámbito de la asistencia sanitaria, social, psicológica y jurídica, la integración cultural, la educación y la investigación. Los participantes ponen a disposición sus propias habilidades profesionales, recursos financieros y mecanismos de seguimiento. Representan no solamente un sistema integrado de protección para las víctimas de violencia de género, sino también una herramienta de seguimiento fundamental en la ciudad de Turín. Además, en 2018, el Ayuntamiento aprobó un importante Plan de Acción denominado “Turín libre de violencia de género”. Este Plan tiene como objetivo fomentar el diálogo interinstitucional entre todos aquellos actores que operan en el ámbito de la prevención, protección y persecución de la violencia masculina contra las mujeres. Básicamente, el Plan tiene como objetivo fortalecer la coordinación institucional, no solamente mediante la introducción de nuevos órganos locales (coordinadores), sino también potenciando el papel de la CCVD (ya existente) y promoviendo cursos de formación específicos para los funcionarios de la administración pública. Este enfoque coordinado ya ha logrado intervenciones locales importantes (e innovadoras). Dando un ejemplo concreto, en diciembre de 2019, el Ayuntamiento de Turín introdujo la “residencia ficticia” para mujeres víctimas de violencia que desean mantener en secreto los datos de su residencia. De este modo, estas mujeres tienen la posibilidad de vivir en una dirección “simbólica” que les permitirá dejar de ser perseguidas por hombres violentos.

3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN

En los últimos años, la migración se ha convertido en una cuestión política delicada y un desafío social en Italia, especialmente en cuestiones como la integración, la seguridad y la gestión de fronteras. Los ciudadanos italianos han entablado un debate cada vez más intenso sobre la llegada de inmigrantes a nuestro territorio. Esto ha ocurrido principalmente como consecuencia directa de la crisis migratoria de 2015 y el aumento sin precedentes del número de refugiados y migrantes que ingresan a Europa. Además, debido a la posición geográfica de Italia en el Mar Mediterráneo, hemos sido testigos de los efectos concretos de la crisis migratoria, especialmente en nuestro litoral (que se ha visto directamente implicado en la gestión de la ruta del Mediterráneo Central). Las llegadas masivas de migrantes a Italia han generado fuertes temores xenófobos y sentimientos antiinmigrantes, caracterizados por una creciente intolerancia hacia las personas percibidas como “diferentes” o “extranjeras”.

INTERVENCIONES LEGISLATIVAS RECIENTES

Las últimas intervenciones legislativas se han negado a percibir la doble dimensión de la crisis actual, es decir, la migratoria y la humanitaria. El legislador italiano se ha concentrado principalmente en un argumento unidimensional, esto es, el insostenible número de llegadas de migrantes no autorizadas a Italia. De este modo, la percepción limitada de la crisis migratoria ha causado el incremento de ciertas pretensiones de “invasión” y de posiciones extremistas anti-inmigrados.

La adopción de dos “Decretos de seguridad” ha marcado un cambio legislativo significativo en el campo del derecho migratorio. Ambos Decretos fueron fuertemente exigidos por nuestro antiguo Ministro del Interior, Matteo Salvini, quien fundó su compromiso político en “cuidar de la seguridad de los italianos”. Sus intenciones políticas eran claras, afirmando un fuerte vínculo entre migración y seguridad. En consecuencia, los Decretos de Seguridad tenían como objetivo frenar la admisión de migrantes en el territorio italiano, reduciendo los criterios de estadia legal e imponiendo la idea de que las grandes llegadas de migrantes no hacen más que poner en peligro la seguridad y la estabilidad internas. De esta forma, los Decretos de Seguridad han reformado radicalmente el sistema migratorio italiano. Básicamente, han restringido las garantías previas, reduciendo la protección legal

para los solicitantes de asilo que ingresan al territorio italiano. En primer lugar, el Decreto Ley nº 113/2018 abolió la llamada 'protección humanitaria'. La protección humanitaria se otorgaba tradicionalmente a los solicitantes de asilo en una amplia variedad de situaciones y representaba la forma más común de protección otorgada hasta 2017. Hoy en día, se reemplaza por 'permisos especiales', es decir (nuevas) formas limitadas de permisos de residencia que pueden ser concedidas sólo en "casos especiales" restringidos. En segundo lugar, el Decreto Ley nº 53/2019 introdujo restricciones adicionales. Esta segunda intervención tuvo como principal objetivo limitar las operaciones de rescate en el mar (en línea con la "política de puertos cerrados" de nuestro antiguo Ministerio), introduciendo duras sanciones a los buques de ONG que desembarcaban migrantes en Italia sin consentimiento previo. Básicamente, con la introducción de los Decretos de Seguridad, hemos sido testigos, en primer lugar, de la fuerte restricción de las garantías de los solicitantes de asilo y, en segundo lugar, de la "criminalización" de las operaciones de rescate. Sin embargo, la legitimidad constitucional de estas reformas recientes está lejos de ser indiscutible (y el Tribunal Constitucional italiano falló, en julio de 2020, sobre la inconstitucionalidad parcial del primer Decreto de Seguridad). De hecho, los Decretos de Seguridad chocan con varias garantías constitucionales y supranacionales, entre otras, el derecho constitucional de asilo (Art. 10), las disposiciones de la UE (vinculantes) relativas a la protección internacional, el sistema de Dublín, el derecho consuetudinario internacional y el principio de no devolución. Optar por restringir los criterios para entrar y permanecer legalmente en el territorio italiano no es la solución para una mejor gestión de los flujos migratorios. De hecho, "no podemos disuadir a las personas que huyen por sus vidas. Ellos vendrán. La elección que tenemos es en qué modo gestionar su llegada y con qué humanidad".

POLÍTICAS LOCALES RECIENTES

En 2019, los no nacionales que residen en la región de Piamonte representan el 9,8% de la población (la mayoría de los cuales tienen ciudadanía rumana, seguidos de las nacionalidades marroquí y albanesa). Mientras que los refugiados y beneficiarios de protección internacional son 19.500, lo que representa el 0,4% de la población regional (principalmente de nacionalidades nigeriana, senegalesa y paquistaní). En la sociedad de acogida, los migrantes, los no nacionales y, en general, los extranjeros corren el riesgo de ser víctimas vulnerables de la exclusión social y la discriminación. Su inclusión puede encontrar obstáculos derivados de diferencias culturales/lingüísticas/religiosas. Para prevenir y contrarrestar las tensiones sociales y la exclusión, la Región de Piamonte se ha comprometido activamente en varias políticas de integración. En 2016, Piamonte fue la primera región italiana que introdujo una legislación ad hoc sobre igualdad de oportunidades y no discriminación (Ley regional nº 5/2016). Tras esta intervención legislativa, el Consejo Regional ha adoptado un Plan Trienal contra la Discriminación (2018-2020), ha establecido una nueva Red Regional contra las Discriminaciones, así como un Fondo de Solidaridad regional para la protección judicial de las víctimas de discriminación. Además, las intervenciones regionales han apoyado la educación, la información y varias iniciativas de concienciación.

Además de estas iniciativas regionales, el Ayuntamiento de Turín ha promovido varias acciones positivas y políticas de integración, combatiendo la discriminación y garantizando la igualdad de oportunidades para todos. En 2018, adoptó nuevas "Directrices para la interculturalidad y la participación", que abordan el difícil desafío de garantizar la participación equitativa y plena de todos en el proceso local de toma de decisiones. El objetivo final era crear un fuerte sentido de comunidad en la ciudad, promoviendo la inclusión y participación de todos en la definición de políticas locales. Más recientemente, en junio de 2020, el municipio de Turín ha adoptado, en primer lugar, un nuevo Plan de acción contra los delitos de odio racistas y, en segundo lugar, ha lanzado una nueva consulta pública, según la cual se invita a los ciudadanos a presentar propuestas escritas destinadas a la redacción conjunta del (nuevo) Acuerdo de colaboración para una Turín antirracista. De esta manera, el municipio de Turín ha afirmado su compromiso para luchar contra el racismo y la intolerancia, al tiempo que consolida su enfoque abierto y participativo en la definición de políticas públicas locales.

4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA

A. Valsecchi, 'Codice Rosso e Diritto Penale Sostanziale: le principali novità', en *2 Diritto penale e processo*, (2020), p. 163.

C. Corsi, 'Evaluating the Salvini Decree': Dudas de legitimidad constitucional', EUI (2019), en https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61784/PB_2019_06_MPC.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Informe de evaluación (de referencia) de GREVIO sobre medidas legislativas y de otro tipo que dan efecto a las disposiciones del Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul) - ITALIA, GREVIO / Inf (2019) 18, disponible en <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>.

IRES Piemonte, Equidad de género en Piemonte, (Informe 2019), Capítulo 3, p. 45 en https://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni_ires/RAPPORTO%20UGUAGLIANZE%20DI%20GENERE%202019.pdf.

ISTAT (Istituto Nacional de Estadística de Italia), Marco Integrado de Información sobre la Violencia contra la Mujer en Italia (en italiano como "Quadro informativo integrato sulla violenza contro le donne in Italia"), <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne>.

L. Sabbadini, Audizione davanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, (2017), disponible en <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/338920.pdf>

N. Morandi, «Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, coma 6, D.lgs. N. 286/98 ', (junio de 2017), https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/2017_Scheda-ASGI-permesso-umanitario_def.pdf

Consejo Regional de Piemonte, Plan trienal contra la discriminación (2018-2020), https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-01/piano_triennale_2018-2020_0.pdf

Consejo Regional de Piemonte, Plan regional trienal de intervenciones contra la violencia de género (2017-2019), <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/diritti/antiviolenza/piano-triennale-contro-violenza>

S. Carta, 'Más allá de los puertos cerrados: el nuevo Decreto-Ley italiano sobre inmigración y seguridad', (2018), disponible en <https://eumigrationlawblog.eu/beyond-closed-ports-the-new-italian-decree-law-on-immigration-and-security/>

S. Meili, 'El derecho constitucional al asilo: ¿La ola del futuro en el derecho internacional de los refugiados?', Vol. 41 Fordham International Law Journal, (2018), pág. 401.

Ayuntamiento de Turín, Acuerdo de colaboración para un Turín antirracista (en italiano como "Patto di Collaborazione per una Torino Antirazzista"), <http://www.comune.torino.it/benicomuni/notizie/patto-di-collaborazione-per-una-torino-antirazzist.shtml>, http://www.comune.torino.it/ucstampa/comunicati/article_152.shtml

Ayuntamiento de Turín, Coordinación contra la violencia contra las mujeres (en italiano como "Coordinamento Contro la Violenza sulle Donne", CCVD), http://www.comune.torino.it/politichedigenere/po/po_reti/po_cccvd/index.shtml

Ayuntamiento de Turín, Directrices para la intercultural y la participación "(en italiano como "Linee guida per il Coordinamento alle Politiche per l'Interculturalità e alla Partecipazione"), http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Documents/La%20politica%20interculturale%20della%20Cit%C3%A0%20di%20Torino_latest.pdf.

ABORDAR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DEL ALTO ALENTEJO (PORTUGAL)

Cláudia Múrias *
en colaboración con João Pereira y Rita Félix

Cláudia Múrias, psicóloga, miembro efectivo del Colegio de Psicólogos de Portugal, experta de Género reconocida por la CIG (Comisión por la ciudadanía y la Igualdad de Género); João Pereira, responsable de las políticas de la CIG y desplazado en el Consejo de Europa sobre la Orientación Sexual y la Identidad de Género (SOGI); Rita Félix Boavida, Trabajadora Social, asesora del proyecto de CIMAA (Comunidad Intermunicipal de Alto Alentejo)".

1. DESCRIPCIÓN GENERAL INTRODUCTORIA

Portugal está comprometido con el respeto y la promoción de los derechos humanos para todos, tanto a nivel nacional como internacional. La Asamblea de la República tiene competencia para legislar y la Comisión de Asuntos Constitucionales, Derechos, Libertades y Garantías del Parlamento supervisa las violaciones de derechos humanos, redacta y presenta proyectos de ley y peticiones para su aprobación parlamentaria. Varios Gobiernos se habían comprometido a defender y fortalecer el Estado de Bienestar, promoviendo una efectiva inclusión social de la ciudadanía y el desarrollo de iniciativas locales, regionales y nacionales que reconozcan los beneficios de la diversidad y la construcción de una sociedad intercultural guiada por el principio constitucional de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 13 de la Constitución de la República Portuguesa (CRP).

Portugal es un estado unitario y respeta en su organización y funcionamiento los principios de subsidiariedad, la autonomía de las autoridades locales y la descentralización democrática de la administración pública. Según la CRP, las autoridades locales son personas jurídicas territoriales, eligen órganos representativos y buscan perseguir los intereses de sus poblaciones, poseyendo poder regulador. Para administrar los intereses comunes, los municipios pueden formar asociaciones y federaciones: las Comunidades Intermunicipales (CIM), a las que la ley otorga responsabilidades y competencias específicas respecto a los asuntos locales, es decir, promover el bienestar de los ciudadanos, la calidad de vida y igualdad de género.

Portugal ratificó los instrumentos internacionales en defensa de los derechos humanos y los Protocolos facultativos que constituyen lo que se conoce como la Carta Internacional de Derechos Humanos, que sirve como piedra de toque para interpretar las disposiciones de derechos humanos de la Carta de las Naciones Unidas, así como los Convenios Internacionales, tales como el Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, el Convenio sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Resolución nº 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000) sobre "Mujeres, paz y seguridad". En cuanto a la Comunidad de Países de Habla Portuguesa (CPLP), el Plan de Acción por la Igualdad de Género y la Emancipación Femenina prevé una serie de medidas encaminadas a eliminar costumbres arraigadas nocivas, como la mutilación genital femenina (FGM/C).

A nivel europeo, Portugal se rige por la legislación de la Unión Europea (UE) (principalmente Directivas y Reglamentos de la UE) emitidas por organismos de la UE e interpretadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Como Estado miembro del Consejo de Europa (CoE), Portugal ratificó el Convenio Europeo de Derechos Humanos y debe cumplir con las decisiones finales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el tema en objeto. Portugal ratificó los acuerdos y convenciones del Consejo de Europa sobre refugiados, trabajadores migrantes, minorías nacionales y el Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Portugal fue uno de los primeros países en ratificar el Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), según el cual los Estados partes tienen la obligación de prevenir la violencia contra la mujer, proteger a las víctimas y perseguir a los culpables.

2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO

Según el Índice de Instituciones Sociales y Género 2019, elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Portugal ocupa el quinto lugar con leyes y normas sociales más igualitarias (11,2%), pero esto no se refleja directamente en términos de prácticas y actitudes, que sin embargo tienen peores resultados. Por ejemplo, mujeres y hombres tienen los mismos derechos a la libre circulación, dentro y fuera del país (0%), pero en la dimensión práctica, considerando la seguridad de las mujeres que caminan solas por la noche, Portugal todavía tiene las proporciones más altas entre los países de la OCDE de mujeres que dicen sentirse inseguras en sus movimientos libres por la noche (74%).

Es en la familia donde surgen los peores resultados (21,8%), en gran parte por el desequilibrio en la distribución del trabajo doméstico: las mujeres dedican tres veces más horas diarias que los hombres a estas actividades. En este campo, Portugal es uno de los países de la OCDE donde las mujeres ocupan más horas al día en las tareas del hogar, aunque, en promedio, las mujeres trabajan 38 horas semanales y los hombres 41 horas. Según el Índice de Igualdad de Género, las responsabilidades familiares se consideran una barrera para la participación en la educación y la formación para el 41% de las mujeres en comparación con el 22% de los hombres. La mayoría de los cuidadores informales de personas mayores y/o personas con discapacidad en Portugal son mujeres (60%) y Portugal tiene las mayores necesidades insatisfechas de atención domiciliar profesional en toda la UE (86%). En 2016, el 23% de las mujeres y el 32% de los hombres de entre 20 y 49 años (padres potenciales) no eran elegibles para solicitar la licencia por paternidad y el desempleo o la inactividad eran la principal razón de inelegibilidad para el 84% de las mujeres y el 52% de los hombres. La brecha salarial de género en Portugal ha aumentado en los últimos años: del 8,5% en 2007 al 17,5% en 2017. Las mujeres constituyen la mayoría de los trabajadores mal remunerados (54%) y la brecha de género en las pensiones en Portugal es del 31%. Las chicas romaníes y las mujeres tienen niveles de educación más bajos y tasas de desempleo más altas. Solamente un tercio de las mujeres ocupan cargos directivos en empresas comerciales (33%), la proporción de mujeres ministras aumentó del 14% al 35% entre 2005 y 2018, las mujeres son el 36% de los parlamentarios, pero solamente el 10% de los alcaldes son mujeres.

La violencia de género sigue siendo una tendencia importante. Portugal carece de legislación específica que aborde la violencia contra la mujer. Según el Informe Anual de Seguridad Interna (RASI), en 2018 hubo 22.423 denuncias de hechos de violencia intrafamiliar y la policía registró 421 denuncias de violación a nivel nacional, mientras que en la CIM del Alto Alentejo (CIMAA) se registraron 285 denuncias por violencia intrafamiliar y 6 denuncias de violación. Según el Observatorio de Discapacidad y Derechos Humanos (ODDH), una de cada dos mujeres con discapacidad es víctima de violencia de género, incluido el abuso sexual. Un estudio europeo estimó que hasta 1.300 niñas en Portugal pueden haber sido sometidas a la A/MGF en 2011, y algunas ONG informan que la A/MGF se practicaba en niñas de comunidades africanas pobres, en particular en la comunidad de inmigrantes de Guinea-Bissau. Dos de cada tres víctimas de homicidio en Portugal son mujeres y, según datos preliminares indicados por los medios, en los primeros 10 meses de 2019, hubo 28 muertes de mujeres relacionadas con la violencia doméstica. Además, el 85% de las denuncias de violencia doméstica se desestiman sin cargos, menos del 7% resultan en condenas y la mayoría de las sentencias se suspenden. De hecho, solamente el 10% de los abusadores domésticos condenados alguna vez ven el interior de una celda de la cárcel. En los últimos 15 años, más de mil niños quedaron huérfanos debido a la violencia doméstica (sin embargo, los niños no se consideran víctimas). Existe una falta de coordinación entre los Tribunales de Familia y los Tribunales Penales, lo que conduce a decisiones contradictorias (incluidos los derechos de visita otorgados a los padres infractores cuyos hijos se encuentran en albergues con sus madres bajo protección).

INTERVENCIONES LEGISLATIVAS RECIENTES

Desde octubre de 2017, se han puesto en marcha numerosas medidas legislativas que han fortalecido el marco legal para promover la igualdad y luchar contra la discriminación y la violencia de género. La Ley nº 62/2017, de 1 de agosto, estableció el régimen de representación equilibrada entre mujeres y hombres en los órganos de dirección y supervisión de las entidades del sector público y sociedades cotizadas, estableciendo los umbrales mínimos del 33% para las personas de cada sexo adscritas a cada órgano de administración y supervisión, en el sector empresarial estatal y en empresas cotizadas en bolsa; la Ley nº 60/2018, de 21 de agosto, aprobó varias medidas para promover la igualdad de remuneración entre mujeres y hombres por un trabajo igual o un trabajo de igual valor, haciendo la primera modificación a la Ley nº 10/2001, de 21 de mayo, que instituye un Informe Anual sobre el Progreso de la Igualdad entre Hombres y Mujeres en el Trabajo, el Empleo y la Formación, a la Ley nº 105/2009, de 14 de septiembre, que regula y modifica el Código del Trabajo, y al Decreto Ley nº 76/2012, de 26 de marzo, que, además de aprobar la estructura de la Comisión para la Igualdad en el Trabajo y el Empleo, le confiere competencias para emitir una Propuesta Técnica sobre Discriminación Remunerativa. La Ley nº 26/2019, de 28 de marzo, estableció que el Informe Anual de Avance debe incluir información sobre la evolución de la representación equilibrada entre mujeres y hombres en los puestos de dirección y órganos de la administración pública y la Ley Orgánica nº 1/2019, de 29 de marzo, estableció la segunda reforma a la ley de paridad en los órganos del poder político, exigiendo una representación del 40% del sexo subrepresentado.

En materia de familia, las parejas de hecho fueron amparadas por la Ley nº 71/2018, de 31 de diciembre, que trata, entre otras cosas, de los requisitos de reconocimiento, prueba, equivalencia al matrimonio en la ley laboral, tributaria y de pensiones, permanencia en el hogar en caso de fallecimiento o ruptura de la unión, adopción y los requisitos de disolución formal siempre que alguno de los miembros pretenda recibir algún beneficio derivado de tal unión; la **Ley nº 90/2019, de 4 de septiembre**, reforzó la protección en la paternidad, extendiendo los derechos de responsabilidad parental y derivados de la adopción a parejas de progenitores del mismo sexo, modificando el Código de Trabajo (Ley nº 7/2009, de 12 de febrero) y el Decreto Ley nº 89/2009, de 9 de abril, reguló la protección

en la paternidad, en el contexto de la eventualidad de maternidad, paternidad y adopción, de los trabajadores que ejercen funciones públicas integradas en el régimen de protección social convergente, y el Decreto-Ley 91/2009, de 9 de abril, estableció el régimen legal de protección social en la crianza en el ámbito del sistema de seguridad social y en el subsistema solidario. La **Ley nº 100/2019, de 6 de septiembre**, aprobó el Estatuto del Cuidador Informal, modificando el Código de Regímenes Contributivos del Sistema de Seguridad Social y la Ley nº 13/2003, de 21 de mayo.

Se puso en marcha un nuevo ciclo programático mediante Resolución del Consejo de Ministros nº 61/2018, de 21 de mayo, por la que se aprobaba la Estrategia Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2018-2030 - "Portugal+Igualdad", apoyado por tres Planes de Acción que definen estrategias objetivas y disposiciones específicas sobre la no discriminación por razón de sexo y la igualdad entre mujeres y hombres (PAIMH), prevención y lucha contra todas las formas de violencia contra la mujer, violencia de género y violencia doméstica (PAVMVD), la prevención y lucha contra la discriminación por motivos de orientación sexual, identidad y expresión de género y características sexuales (PAOIEC); y también por Resolución del Consejo de Ministros nº 80/2018, de 19 de junio, que aprobó el IV Plan de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Seres Humanos 2018-2021, y por Resolución del Consejo de Ministros nº 33/2019, del 15 de febrero, por la que se aprobaba el 3^{er} Plan de Acción Nacional de Actuación de la resolución 1325 (2019-2022) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El Decreto nº 8/2019, de 6 de marzo, declaró un día de duelo nacional por las víctimas de la violencia doméstica, y varias resoluciones del Parlamento recomendaron la mejora de la prevención y lucha contra la violencia doméstica. La Resolución de Consejo de Ministros nº 139/2019, de 19 de agosto, aprobó el desarrollo de una acción integrada en el campo de la prevención primaria y secundaria de la violencia contra la mujer y la violencia intrafamiliar (VMVD), a ser impulsada por las áreas gubernamentales de Ciudadanía e Igualdad, Administración Interna, Justicia, Educación, Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social y Salud. En el Consejo de Ministros, el 23 de abril de 2020, siguiendo las recomendaciones del Grupo de Expertos para Combatir la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica del Consejo de Europa (GREVIO), se aprobaron varias enmiendas al marco legal.

POLÍTICAS LOCALES RELEVANTES

La Carta Europea para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Vida Local ha sido la inspiración de los Planes Municipales e Intermunicipales de Igualdad. CIMAA ha iniciado su estrategia de Igualdad con el lanzamiento tanto del Plan Intermunicipal de Igualdad del Alto Alentejo Este como del Plan Intermunicipal de Igualdad del Alto Alentejo Oeste, asegurando la coordinación del primero, en colaboración con la Delegación de Cruz Roja Portuguesa de Portalegre y su Centro de Apoyo a Víctimas de Violencia Doméstica.

Según la Resolución del Consejo de Ministros núm. 39/2010, de 25 de mayo, los Concejales Locales por la Igualdad son los encargados de vigilar y promover la implementación de las medidas previstas en las estrategias locales para promover la igualdad y para prevenir y combatir la violencia intrafamiliar y otras formas de discriminación. Los municipios de CIMAA han designado hasta el momento a siete concejales: Alter do Chão, Avis, Gavião, Monforte, Ponte de Sor, Portalegre y Sousel. El pasado mes de junio, CIMAA solicitó una convocatoria para la elaboración de un Plan Intermunicipal de Igualdad (2021-2024) de acuerdo con los nuevos protocolos de la Estrategia Nacional de Igualdad y No Discriminación 2018-2030 "Portugal+Igualdad".

El 5 de febrero de 2019 se firmó un protocolo entre la Comisión de Ciudadanía e Igualdad de Género (CIG) y la Asociación Nacional de Municipios Portugueses (ANMP), cuyo objetivo es establecer la cooperación institucional entre las partes en el ámbito del proceso de autonomía y emancipación de las víctimas de la violencia doméstica, encontrar soluciones que puedan responder a las necesidades de vivienda de las víctimas cuando salen del refugio de emergencia y vuelven a la vida en la comunidad (Red Nacional de Apoyo a las Víctimas de la Violencia Doméstica). Cinco municipios del CIMAA han firmado estos protocolos: Arronches, Campo Maior, Castelo de Vide, Monforte y Sousel.

La Estrategia de Combate a la Violencia Doméstica y de Género (2018-2021) tiene como objetivo la territorialización de las respuestas en el ámbito de la violencia, enfatizando las acciones de sensibilización hacia la comunidad, la formación de profesionales y la propuesta de legislación para mejorar la asistencia jurídica a las víctimas. De acuerdo con ambos Protocolos para una Estrategia de Combate a la Violencia Doméstica y de Género del Alto Alentejo Este y Oeste, un grupo de actores signatarios constituye una Red para promover las condiciones necesarias para el apoyo y protección de las víctimas, brindando apoyo financiero, técnico y logísticos, intentando movilizar los recursos existentes en todo el territorio.

3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN

El gobierno considera que todos los demás países de la UE, tanto los de origen, como los de tránsito son seguros. Devolvió a los solicitantes de asilo a su país de entrada a la UE para la adjudicación de sus solicitudes.

Portugal acordó aceptar 4.754 refugiados a través del programa de reubicación de la UE. En 2018, el gobierno cumplió su compromiso y recibió refugiados bajo el plan de reubicación de la UE para refugiados que ingresaron a la UE a través de Grecia y Turquía y ofreció la ciudadanía portuguesa a los refugiados que residían en territorio portugués. Según las ONG y los informes de los medios de comunicación, las autoridades mantuvieron detenidos a algunos solicitantes de asilo que presentaron sus solicitudes de protección internacional en los puntos fronterizos. Si los solicitantes de asilo apelaban una decisión negativa, podrían permanecer detenidos hasta 60 días, sin otras alternativas. El gobierno también brindó protección temporal a las personas que podrían no ser calificadas como refugiados y brindó protección subsidiaria a aproximadamente 136 personas en 2017, según la ONG Consejo Portugués para los Refugiados (CPR). El centro de recepción de refugiados en Lisboa sigue abarrotado.

Los migrantes que caen fuera de la categoría legal específica de "refugiados" pueden encontrarse en situaciones vulnerables. Las ONG denuncian discriminación en áreas como la educación, la vivienda y el empleo. La intolerancia, los delitos y el discurso de odio son motivo de preocupación en Portugal, en particular, la persistencia de casos de violencia policial contra los migrantes (brasileños, ucranianos, rumanos y moldavos) y las minorías nacionales (en particular los gitanos y afrodescendientes, pero también incluye a musulmanes, lesbianas, gays, bisexuales y transgénero). El organismo de supervisión del CoE, Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), advierte que los grupos de extrema derecha y neonazis difunden el discurso de odio en Internet y amenazan a los migrantes y a las organizaciones que trabajan para defender sus derechos, y que las sanciones no son un impedimento. Según su Informe Anual, la Comisión por la Igualdad y Contra la Discriminación Racial (CICDR) recibió 436 denuncias de discriminación en 2019, un aumento del 26%. En cuanto al contenido de las denuncias, el 44% se basa en la nacionalidad (principalmente brasileña, ucraniana, rumana y moldava); el 35% de las denuncias presentadas se refieren a discriminación por motivos de origen étnico-racial afrodescendiente (origen africano o negro); y el 17% según el origen étnico romaní.

Portugal es un país de origen, tránsito y destino de hombres, mujeres y niños sometidos a trabajo forzoso y tráfico sexual. Las víctimas de la trata provienen principalmente de África y Europa del Este y, en menor medida, de América Latina y Asia. Si bien la mayoría de las víctimas de trabajo forzoso son hombres, en 2015 se documentó un aumento en el número de mujeres víctimas de trabajo forzoso y los niños también son sometidos a trabajo forzoso. Según el Observatorio Portugués de la Trata de Seres Humanos, las víctimas de la trata de mano de obra extranjera son explotadas en la agricultura, la construcción y el servicio doméstico, mientras que las víctimas portuguesas son explotadas en restaurantes, agricultura y servicio doméstico, principalmente en Portugal y España. Los esfuerzos del gobierno para prevenir y eliminar el trabajo forzoso incluyeron una campaña de concienciación en todo el país y la formación de las fuerzas de seguridad para identificar, señalar y dirigir a las víctimas al servicio de asistencia. Según las ONG y los medios de comunicación, las condenas siguen siendo pocas y los delincuentes condenados con frecuencia evitan el encarcelamiento, lo que socava los esfuerzos de ejecución y la protección de las víctimas. En 2017, los tribunales declararon culpables y condenaron solamente a 11 traficantes por trabajo forzoso.

Mujeres y niños extranjeros, en su mayoría de África y Europa del Este, y mujeres y niños portugueses de bajos ingresos son objeto de tráfico sexual dentro del país. Las víctimas portuguesas también han sido objeto de trata sexual en otros países, principalmente en Europa. Las autoridades portuguesas han informado de que los traficantes traen mujeres y niños, muchos de países africanos, a Portugal para solicitar asilo antes de llevar a las víctimas a otros países europeos para ser explotados en la trata.

INTERVENCIONES LEGISLATIVAS RECIENTES

Desde octubre de 2017, se han implementado numerosas medidas legislativas que han fortalecido las herramientas legales en la promoción de la igualdad y la lucha contra la discriminación migratoria.

En la Resolución de Consejo de Ministros nº 80/2018, de 19 de junio, el Gobierno reconoce que el flagelo de la trata de seres humanos adquiere formas cada vez más diversas, complejas y sofisticadas, lo que implica la necesidad de una orientación estratégica bien definida y coherente, a través de una política de seguridad coordinada y eficaz, dando respuesta a los principales riesgos y amenazas internos y externos y promoviendo la protección integral de las víctimas. El 4º Plan Nacional contra la Trata de Seres Humanos (2018-2021) tiene como objetivo reforzar los conocimientos sobre el tema de la trata de seres humanos, asegurar que las víctimas tengan un mejor acceso a sus derechos, así como calificar la intervención, y promover la lucha contra las redes de delincuencia organizada, concretamente mediante el desmantelamiento del modelo empresarial y el desmantelamiento de la cadena de tráfico. También la Ley nº 26/2018, de 5 de julio -de modificación de la Ley de Protección de Niños y Jóvenes en peligro, aprobada en adjunto a la ley nº 147/99, de 1 de septiembre- y el régimen de entrada, estadía, salida y alejamiento de extranjeros del territorio nacional, aprobado por la Ley nº 23/2007 de 4 de julio, para una regularización efectiva del estatus jurídico de los menores y jóvenes de nacionalidad extranjera reconocidos por las instituciones estatales o equivalentes.

En agosto de 2019, Portugal se convirtió en uno de los primeros países en aprobar, mediante Resolución del Consejo de Ministros nº 141/2019, de 20 de agosto, el Plan de Acción Nacional del Pacto Mundial para la Migración. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular es el primer acuerdo negociado intergubernamentalmente, elaborado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que cubre todas las dimensiones de la migración internacional de manera holística e integral.

Para eliminar la discriminación contra las minorías nacionales, la Resolución del Consejo de Ministros nº 154/2018, de 8 de noviembre, estableció la Estrategia Nacional de Integración de las Comunidades Gitanas (ENICC). La ENICC tiene como objetivo mejorar el bienestar y la integración de la población gitana, fomentar el entendimiento mutuo y la interacción positiva, y deconstruir los estereotipos, proporcionando el marco necesario para el diálogo entre los funcionarios, el pueblo gitano y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para y con estas comunidades. Con el fin de incrementar las respuestas para los jóvenes sin trabajo ni formación, denominado NEET, la ENICC amplió el Programa Escolhas, un programa de inclusión social financiado por el Alto Comisionado para las Migraciones (ACM), dirigido a jóvenes hasta los 30 años de edad.

Asimismo, la Ley nº 83/2019, de 3 de septiembre, denominada Ley de Base de la Vivienda, estableció las bases del derecho a la vivienda y las tareas fundamentales del Estado en la garantía efectiva de ese derecho a todos los ciudadanos, en los términos de la Constitución, “consagrando que toda persona tiene derecho a la vivienda, para sí misma y su familia, independientemente de su ascendencia u origen étnico, sexo, idioma, territorio de origen, nacionalidad, religión, creencias, convicciones políticas o ideológicas, educación, situación económica, género, orientación sexual, edad, discapacidad o condición de salud”.

POLÍTICAS LOCALES RELEVANTES

El 21 de junio de 2018, la ACM puso en marcha el proyecto Planes Locales para la Integración de las Comunidades Gitanas (PLICC), financiado por el Programa de Derechos, Igualdad y Ciudadanía de la Unión Europea (2014-2020), dirigido a municipios y comunidades locales para promover la intervención local y la participación democrática de las comunidades romaníes y la creación de asociaciones para diseñar e implementar estrategias para acercar las comunidades romaníes a la sociedad mayoritaria. El proyecto resultó en una Guía para el Diseño de Planes Locales de Integración de las Comunidades Gitanas con el objetivo de reforzar la relevancia de la integración de la población gitana en la agenda política y pública de las distintas unidades territoriales (Parroquias, Municipios, Comunidades Intermunicipales, Distritos y Regiones), destacando la necesidad de desarrollar el trabajo cooperativo y de proximidad. Hubo 14 distritos involucrados en la creación de los 12 PLICC. La Comunidad Intermunicipal de Alentejo Central desarrolló dos Planes Intermunicipales, uno que representa a los municipios de Borba y Estremoz, y el otro Moura y Mourão.

En este contexto, el papel central de los municipios y otros servicios públicos locales, entidades de la sociedad civil y personas que representan a las comunidades gitanas se destaca en el conocimiento de la situación social y las condiciones de existencia de la población gitana portuguesa, para poder definir un plan estratégico de intervención. Además, es importante destacar que el grupo de escuelas y centros de formación de Portalegre y Campo Maior ya están implementando dos Proyectos Escolhas (E6G) encaminados a la integración de las comunidades gitanas con el fin de promover su participación democrática.

CIMAA podría promover la fundación de ONG romaníes, que podrían representar a la comunidad romaní y podrían interactuar con los profesionales locales y la población local para hacer una reflexión crítica sobre los principales problemas y necesidades que se sienten en las localidades y esbozar prácticas y soluciones ajustadas para integrar a la población romaní en la vida pública. Esta construcción colectiva debe involucrar y responsabilizar a todos.

Lo mismo debería hacerse con los extranjeros que estudian y viven en el territorio de la CIMAA (prevalentemente brasileños y afro-descendientes).

4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA

ACM (Alto Comisionado para las Migraciones), Asociaciones, Municipios, disponible en <https://www.acm.gov.pt/pt/parceiros/municipios>

CICDR (Comisión para la Igualdad y Contra la Discriminación Racial), Informe anual sobre el estado de la igualdad y no discriminación racial y étnica, disponible en <https://www.cicdr.pt/-/relatorio-anual-sobre-a-situacao-da-igualdade-e-nao-discriminacao-racial-e-etnica>

CIG (Comisión para la Ciudadanía y la Igualdad de Género), Violencia Doméstica, Ley, disponible en <https://www.cig.gov.pt/portal-violencia-domestica/legislacao/>

CITE (Comisión para la Igualdad en el Trabajo y el Empleo), Ley Nacional, disponible en <http://cite.gov.pt/pt/acite/legislacaonacion05.html>

ECRI (Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia), Informe sobre Portugal (quinto ciclo de seguimiento) CRI (2018) 35, (2018), disponible en <https://rm.coe.int/fifth-report-on-portugal/16808de7da>

EIGE (Instituto Europeo para la Igualdad de Género), Índice de Igualdad de Género 2019: Portugal, (2019), disponible en <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2019-portugal>

Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Portugal. CCPR/C/PRT/CO/5, (2020), disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/PRT/CO/5&Lang=En

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), Social Institutions and Gender Index, (2019), disponible en <https://www.genderindex.org/wp-content/uploads/files/datasheets/2019/PT.pdf>

PpDM (Plataforma Portuguesa para los Derechos de las Mujeres), 33a Sesión Previa del EPU: Derechos Humanos de las Mujeres en Portugal (2019), disponible en [https://plataformamulheres.org.pt/site/wp-content/ficheiros/2019/04/Portuguese Platform for Women s Rights 1 .pdf](https://plataformamulheres.org.pt/site/wp-content/ficheiros/2019/04/Portuguese%20Platform%20for%20Women%20s%20Rights%201%20.pdf)

Ministerio Público, Despacho de Documentación y Derecho Comparado, Derechos Humanos (2020), disponible en <http://gddc.ministeriopublico.pt/pagina/direitos-humanos?menu=direitos-humanos>

RASI, Informe anual de seguridad interna, (2018), disponible en <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ad5cfe37-0d52-412e-83fb-7f098448dba7>

Resolución del Consejo de Ministros núm. 61/2018, de 21 de mayo, por la que se aprobó la Estrategia Nacional para la Igualdad y No Discriminación - "Portugal + Igualdad" (2018-2030), disponible en [https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/07/Resol Cons -Ministros 61 2018.pdf](https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/07/Resol%20Cons%20-%20Ministros%2061%202018.pdf)

Resolución del Consejo de Ministros nº 80/2018, de 19 de junio, adoptó el IV Plan Nacional contra la Trata de Seres Humanos (2018-2021), disponible en <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/06/0254602552.pdf>

Resolución de Consejo de Ministros Nº. 154/2018, de 8 de noviembre, adoptó la Estrategia Nacional de Integración de las Comunidades Gitanas (ENICC), (2013-2022), disponible en [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Publicac%C3%A7%C3%A3o+ENICC EN bx.pdf/c129278c-86bc-4647-88e7-f362a61c56f1](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Publicac%C3%A7%C3%A3o+ENICC+EN+bx.pdf/c129278c-86bc-4647-88e7-f362a61c56f1)

Resolución del Consejo de Ministros nº 33/2019, de 15 de febrero, que aprobó el 3er Plan de Acción Nacional sobre la Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU (2019-2022), disponible en <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2019/05/III-Plano-Nacional-de-A%C3%A7%C3%A3o-para-a-Implementa%C3%A7%C3%A3o-da-RCSNU-1325-2019-2022.pdf>

Resolución del Consejo de Ministros nº 141/2019, de 20 de agosto, aprueba el Plan Nacional de Implementación del Pacto Mundial para las Migraciones, (2019-2020), disponible en <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/en/foreign-policy/multilateral-affairs/the-national-implementation-plan-of-the-global-compact-for-migration>

Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, Informe de Derechos Humanos de Portugal 2015, disponible en <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2015&dliid=252889>

Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, Informe de Derechos Humanos de Portugal 2018, disponible en <https://www.state.gov/reports/2018-country-reports-on-human-rights-practices/portugal/>

COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE BUCAREST Y BAIJA MARE (RUMANÍA)

*Emanuel Adrian Sarbu **

Emanuel Adrian Sarbu, Profesor Adjunto en la Facultad de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Bucarest; también Profesor Adjunto en la Facultad de Teología Bautista de la Universidad de Bucarest.

1. DESCRIPCIÓN GENERAL INTRODUCTORIA

Rumanía es un país del sureste de Europa, ubicado entre el Mar Negro, Bulgaria, Ucrania, Moldavia, Hungría y Serbia. Con aprox. 20 millones de habitantes (19.414.458 personas a 1 de enero de 2019, según datos del Instituto Nacional de Estadística), Rumanía se incorporó a la OTAN en 2004 y a la Unión Europea en 2007. Hay 42 provincias, 103 municipios, 2861 pueblos y 12957 aldeas (Ciuchea et al., 2015, pág. 5). Según datos de Eurostat, 9.500.450 eran hombres y 9.914.008 eran mujeres; de la población total, 121.099 eran de países extranjeros y apátridas.

Hay tres instituciones/organizaciones en dos de las ciudades rumanas que participan en el proyecto Recognize&Change: Direcția Generală de Asistență Socială a Municipiului București (la Dirección General de Bienestar Social - Municipio de Bucarest), CARITAS Bucarest y Serviciul Public Asistență Socială Baia Mare.

Bucarest es la capital y la ciudad más grande de Rumanía, con aprox. 2 millones de habitantes oficialmente (1.883.425 personas según el censo nacional de 2011 y 1.829.897 personas en 2019, 1 de enero, según el Instituto Nacional de Estadística), pero con al menos un (o incluso dos) millón adicional en tránsito por trabajo o razones educativas. Es el principal centro administrativo y político.

Baia Mare es la ciudad capital de la provincia de Maramureș, ubicada en la parte noroeste de Rumanía, aproximadamente a 600 km de Bucarest, cerca de las fronteras con Hungría (70 km) y Ucrania (50 km). Según el censo nacional de 2011, Baia Mare tenía una población total de 123.738 personas. Entre ellos, 58.800 eran hombres (46,27%) y 64.938 mujeres. Las minorías más numerosas eran los húngaros: 12.750 personas, que representan el 12,25% de la población, y el 2,76% romaníes, 3.107 personas. En 2020, toda la provincia de Maramureș contaba con 460.689 habitantes, mientras que 144.925 de ellos vivían en Baia Mare (INSS, 2020).

La violencia y la discriminación están en la agenda pública de Rumanía desde hace décadas. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer fue ratificada por el Parlamento rumano el 7 de enero de 1982. Después de la caída del comunismo, en diciembre de 1989, siguen estando en la atención de la nación. Además, hay que señalar que solamente 13 Estados europeos incluyeron “la nacionalidad como un motivo explícitamente protegido en la legislación contra la discriminación”, y Rumanía es uno de ellos (ENAR, 2016, p. 38).

La Constitución rumana establece que el país pertenece a todos sus ciudadanos, sin tener en cuenta su raza, nacionalidad, origen étnico, idioma, religión, género, opinión, opciones políticas, riqueza u origen social; también, que los “ciudadanos son iguales ante la ley y los poderes públicos, sin privilegios ni discriminaciones”.

2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO

Una mirada al Índice Global de Brecha de Género muestra que, a pesar de que las puntuaciones de nuestro país son más bajas que la media de los países de la UE, Rumanía sigue la tendencia ascendente y hay un progreso visible en casi todos los dominios. Sin embargo, el tema de la violencia de género (y en particular la violencia contra la mujer) sigue siendo importante.

La Constitución rumana garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, de modo que ambos puedan asumir cualquier cargo o dignidad en el ámbito público, civil o militar, el derecho a trabajar y a elegir cualquier profesión que se desee a tener una igual remuneración por el mismo trabajo, para hombres y mujeres (art. 41 párrafo 4) y a tener derecho a la prestación de protección social. Las medidas de protección social se refieren a la salud y seguridad de los empleados, al régimen laboral de mujeres y jóvenes, a tener un salario mínimo por país, etc.

La mayoría de los códigos legales (Código de Trabajo, Código Penal, Código de Familia) tienen reglas y regulaciones específicas que prohíben específicamente la discriminación e imponen un trato igual a todos los residentes, sin tener en cuenta su género, edad, religión, raza, etnia, opción política, etc. Asimismo, existen leyes dedicadas a todas y cada una de las áreas de interés en el análisis actual.

Existen leyes específicas de no discriminación, que contienen la mayoría de los aspectos de las recomendaciones internacionales, incluidos los referidos a la contratación de mujeres, también a la igualdad de remuneración para todas las personas en condiciones similares, a la violencia doméstica o a aspectos sensibles como permitir el aborto para preservar la salud física.

La legislación en materia de violencia doméstica se ha modificado y mejorado constantemente (especialmente el acto normativo específico - Ley nº 217/2003 para prevenir y combatir la violencia doméstica), cubriendo todos los aspectos y tipos de violencia, desde la física hasta la cibernética o el acoso. Asimismo, se introdujeron nuevas medidas, a fin de garantizar la protección inmediata de las víctimas -la orden de protección temporal, emitida por los agentes de policía- y separarlas de los agresores; finalmente, la ley introdujo la noción de 'violencia de género', de acuerdo con la definición que se puede encontrar en el Convenio de Estambul, también ratificado por el Parlamento rumano.

Además, se debe enfatizar que existe un acto normativo específico que aborda el tema de la discriminación, también objeto de mejora constante: la Ordenanza núm. 137/31.08.2000 en materia de prevención y sanción de todo tipo de discriminación, donde la discriminación se define como "cualquier diferencia, exclusión, restricción o preferencia por motivos de raza, nacionalidad, etnia (...), género, orientación sexual (...) y cualquier otro criterio que tenga por finalidad o efecto limitar, eliminar el reconocimiento, uso o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y las libertades o derechos fundamentales reconocidos por la ley, en el ámbito público, económico, social o cultural o en cualquier otro ámbito de la vida pública". La eliminación de todo tipo de discriminación consta de tres áreas principales: prevención, mediación y sanción de conductas discriminatorias. Estas medidas, leyes e iniciativas hicieron que la organización internacional Human Rights Watch mencionara a Rumanía como uno de los países "que han logrado un progreso ejemplar en la lucha contra los abusos de derechos basados en la orientación sexual o la identidad de género" (Human Rights Watch, 2006). Es obvio que Rumanía, como país, está lejos de ser considerado ideal en el sentido de carencia total de violencia doméstica, o discriminación por razón de género, pero existe todo un sistema legal, comenzando por la Constitución, que otorga estos derechos y libertades. Siguiendo el marco legal nacional, las acciones locales y las políticas públicas pueden ser empoderadas con estrategias como la adoptada en 2015, esto es, la Estrategia Nacional de Inclusión Social y Reducción de la Pobreza para el Período 2015-2020; se puede decir que se abrió el camino a las acciones locales, ya que las administraciones locales (como Bucarest y Baia Mare) iniciaron sucesivamente a adoptar sus propias estrategias encaminadas a la inclusión social y la reducción de la pobreza.

Como puede verse en el informe ampliado, el sistema legislativo rumano es objeto de cambios y transformaciones constantes. La violencia y discriminación por razón de género ha estado y seguirá estando en la atención permanente de las autoridades, con el fin de cumplir con el marco legal internacional y, en especial, con los convenios internacionales suscritos y ratificados por nuestro país, manteniendo el derecho a la adaptación a nuestro sistema legal y asegurándonos de que los derechos humanos y la dignidad sean respetados y protegidos.

3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN

Rumanía debe ser considerado un país más afectado por la emigración que por la inmigración, siendo uno de los países con mayor población de emigrantes dentro de la región. Los emigrantes rumanos se enfrentan a la discriminación basada en el origen o la percepción del origen, se les paga con salarios más bajos y se convierten en víctimas de la trata de personas. Especialmente las comunidades de inmigrantes romaníes siguen siendo blanco de incidentes de odio, violencia y discriminación. Y esto también sucede en Rumanía, el país con la mayor población romaní de los Estados miembros de la UE" (Crişan, A., 2017, p. 2).

En 2019, Rumanía acogió a 137.619 extranjeros, la mayoría de ellos (84.228) procedentes de países no pertenecientes a la UE y 53.331 de países de la UE y SEE (IGI, 2020). De las 33.634 personas que solicitaron un permiso de trabajo, la mayoría eran de Vietnam - 6282 (18,7%), Nepal - 4324 (12,9%) e India - 4100 (12,2%). En 2019, IGI registró 820 extranjeros ilegales en el territorio de Rumanía y 938 personas extranjeras fueron escoltadas hasta las fronteras (IGI, 2020). De los 379 ciudadanos extranjeros puestos en custodia pública, la mayoría de ellos eran de Vietnam: 92 (24,3%) Irak - 57 (15,0%) y Sri Lanka - 34 (9,0%) (IGI, 2020).

Aunque Rumanía no se considere un país de destino para la mayoría de los inmigrantes potenciales, es un **país de tránsito** en su camino a otros países de Europa Occidental y del Norte. Este hecho puede haber contribuido a un menor número de inmigrantes y, posiblemente, a una actitud bastante tolerante hacia ellos. Por supuesto, esto no implica la ausencia de incidentes, como por ejemplo, problemas con los empleadores, principalmente en el sector del trabajo doméstico, donde los salarios son más bajos o se explota a los empleados extranjeros.

La Constitución otorga el derecho a conservar, desarrollar y expresar la propia identidad; a los ciudadanos extranjeros y apátridas que residen en Rumanía se les concede protección general; asimismo, la instancia del solicitante de asilo se procesa de acuerdo con los tratados y convenios internacionales firmados y ratificados por nuestro país. Las minorías nacionales, así como los ciudadanos extranjeros y los apátridas tienen derecho a dirigirse al tribunal en su idioma y/o con la ayuda de un intérprete; en el caso de las personas extranjeras y apátridas, el derecho a tener un intérprete es gratuito. De hecho, Rumanía tiene uno de los procedimientos administrativos más rápidos para procesar la solicitud de asilo - 30 días - y, hasta el día de hoy, Rumanía es el único Estado miembro que no tiene ninguna denuncia presentada ante el Tribunal Europeo de Justicia relativa a la aplicación del Reglamento de Dublín (IGI, 2020).

La mayoría de los códigos legales (Código de Trabajo, Código Penal, Código de Familia) tienen reglas y regulaciones específicas que prohíben específicamente la discriminación e imponen un trato igual a todos los residentes, sin tener en cuenta su edad, religión, raza, etnia, etc. El Código Penal sanciona con 3-10 años de prisión y restringe algunos derechos y libertades a la persona que exponga al migrante a tratos inhumanos o degradantes, y criminaliza la trata sexual y laboral, prescribiendo penas de 3-10 años de prisión.

A partir de 2001, Rumanía cuenta con la Ley nº 678/2001 sobre la prevención y lucha contra la trata de personas, y desde 2006 la Ley núm. 122/04.05.2006 sobre el asilo en Rumanía. Se han adoptado otros actos normativos para establecer el marco legal de la materia: la Ordenanza del Gobierno núm. 44/29.01.2004 relativa a la integración social de los ciudadanos extranjeros de los Estados miembros de la UE y la SEE; la Decisión del Gobierno nº 1295/2004 de aprobación del Plan de acción nacional para prevenir y combatir la trata de niños; la Decisión del Gobierno nº 1769/2004 de aprobación del Plan de acción nacional para la eliminación de la explotación laboral infantil; la Ordenanza de Emergencia del Gobierno n° 102/14.07. 2005 relativo a la libre circulación en territorio rumano de ciudadanos de la UE, SEE y Confederación Suiza; la Ordenanza del Gobierno nº 25/26.08.2014 en relación con la integración laboral y el desplazamiento de los ciudadanos extranjeros en el territorio de Rumanía y con la modificación y cumplimiento de algunos documentos normativos sobre el régimen de ciudadanos extranjeros en Rumanía. Asimismo, cabe mencionar la Estrategia Nacional de Migración y el Plan de Acción para la implementación de la misma, ambos aprobados por Decisión del Gobierno núm. 780/2015; en 2019 se ha presentado una propuesta para actualizar la estrategia para el período 2019-2022.

Para concluir, el marco legal también es amplio y cubre la mayoría de los aspectos relevantes; es también objeto de constantes cambios y transformaciones, con el fin de armonizarlo con el marco legal europeo y con los convenios y tratados internacionales suscritos, ratificados y/o aplicables a nuestro país, con el objetivo de asegurar la protección y concesión de los derechos y dignidades de los migrantes.

4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA

- ANES, Raport de monitorizare a stadiului de implementare a Planului Operational pentru implementarea Strategiei nationale privind promovarea egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați și prevenirea și combaterea violentei domestice. Pilonul Egalitate de șanse și tratament între femei și bărbați - 2019. București: Agenția Națională pentru Egalitate de Șanse. Recuperado el 25 de junio de 2020, de <https://anes.gov.ro/wp-content/uploads/2020/05/Raport-monitorizare.pdf>.
- ANITP, ANALIZĂ SUCCINTĂ PRIVIND VICTIMELE TRAFICULUI DE PERSOANE ÎN 2019. București: Agenția Națională Împotriva Traficului de Persoane, (2020).
- CNCD, Raport de activitate 2019. București: Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, (2020).
- E. Sârbu, ML Guðmundsdóttir, J. Sigfússon, ID Sigfúsdóttir, H. Pálsdóttir, AL Kristjánsson, Youth in Europe complete report 2018/2019, Bucarest: Directia Generala de Asistență Socială a Municipiului București.
- EIGE, Instituto Europeo para la Igualdad de Género, Intersecting inequalities: Gender Equality Index, (2019), disponible en: <https://eige.europa.eu/publications/intersecting-inequalities-gender-equality-index>.
- ENAR, Crimen racista y racismo institucional en Europa, Informe sombra 2014-2018, (2019), https://www.enar.eu.org/IMG/pdf/shadowreport2018_final.pdf.
- Eurostat, People on the move, "People on the Move", (2019), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-digital-publications/-/KS-04-19-470>.
- Eurostat, Statistici privind migrația și populația migrantă, (2020), disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/ro.
- FRA, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Encuesta sobre los romaníes - Datos en foco, Pobreza y empleo: la situación de los romaníes en 11 Estados miembros de la UE, (2014).
- IGI, Analiza activității Inspectoratului General pentru Imigrări în anul 2019, (2020), http://igi.mai.gov.ro/sites/default/files/evaluarea_activitatii_in_anul_2019.pdf
- IGPR, APROAPE 8.000 DE ORDINE DE PROTECȚIE PROVIZORII, EMISE DE POLIȚIA ROMÂNĂ, ANUL TRECUT (2020), disponible en <https://www.politiaromana.ro/ro/stiri/aproape-8-000-de-ordine-de-protectie-provizorii-emise-de-politia-romana-anul-trecut>.

ILGA, Revisión anual de la situación de derechos humanos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales en Europa, (2019).

INSSE, Imigranti definitivii dupa tara de provenienta. (2020), <http://statistici.insse.ro:8077/tempo-online/#/pages/tables/insse-table>.

R. Onet, E. Sârbu, ML Guðmundsdóttir, J. Sigfússon, ID Sigfúsdóttir, H. Pálsdóttir, AL Kristjánsson, Youth in Europe complete report 2016/2017, Baia Mare: Serviciul Public de Asistență Socială Baia Mare, (2017).

Departamento de Estado de EE. UU., Informe sobre la trata de personas, 20a edición, (junio de 2020), <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/2020-TIP-Report-Complete-062420-FINAL.pdf>.

ABORDAR LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA: LA EXPERIENCIA DE HUELVA Y JAÉN (ESPAÑA)

*Argelio Gallego Sánchez
Irene Sancho Gustos
Karen Bibiana Suárez Foronda*

1. DESCRIPCIÓN GENERAL INTRODUCTORIA

El instrumento legal que rige el sistema español es la Constitución de 1978, que sirve de base para la distribución de poderes, la organización del territorio nacional y el reparto de competencias. El artículo 1 de dicha Constitución define a España como un Estado social y democrático regido por el Estado de derecho, que adopta la forma política de una monarquía parlamentaria. Los poderes están separados en tres niveles: legislativo, ejecutivo y judicial.

Andalucía es una comunidad autónoma situada en el sur de España que representa aproximadamente el 2% del territorio de la Unión Europea. Su valor geoestratégico está determinado por su condición de frontera sur de Europa, a pocos kilómetros del norte de África, actuando como puente entre Europa y los países del Magreb, así como por su ubicación entre el Océano Atlántico y el Mar Mediterráneo, un cruce entre caminos y civilizaciones.

En materia de discriminación y violencia contra la mujer, Andalucía tiene competencias exclusivas para promover la igualdad de género en los ámbitos social, laboral, económico y político en virtud de su estatuto de autonomía. Respecto a la violencia contra la mujer, existen competencias compartidas entre el Estado y Andalucía. En cuanto al otro tema de este informe, las cuestiones de inmigración son competencia exclusiva del Estado, pero Andalucía es competente en materia de integración social de los migrantes de acuerdo con el art. 62 de su estatuto de autonomía.

2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO

Según lo establecido en el Tratado de la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Constitución española (Art. 9.2), las políticas de igualdad de género y antidiscriminación son el pilar fundamental para cambiar los patrones, actitudes y valores culturales imperantes, ayudando a eliminar los estereotipos y promover el desarrollo social, la libertad, la igualdad y el ejercicio de los derechos fundamentales de la mujer, todo ello con miras a eliminar cualquier forma de violencia contra la mujer. El único medio de que disponemos para acabar con la violencia contra las mujeres es el desarrollo de políticas de igualdad y antidiscriminación, que constituyen la base para la implementación de medidas específicas orientadas a lograr el mismo objetivo. El Convenio de Estambul, del que España forma parte, es una de las líneas guía para la creación de reglamentos encaminados a la lucha contra la violencia.

LEGISLACIÓN ESPAÑOLA SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO

Tras el asesinato de Ana Orantes, la violencia de género se convirtió en un tema público. Las organizaciones de mujeres de toda España se involucraron en la lucha contra el flagelo de la violencia masculina. Así, sus iniciativas y demandas se vieron reflejadas en los cambios que veríamos en los sucesivos años. La legislación actualmente en vigor en España en materia de igualdad de género y violencia contra la mujer incluye:

- **Ley Orgánica 1/2004**, de 28 de diciembre, sobre medidas de protección integral contra la violencia de género.
- **Ley Orgánica 3/2007**, de 22 de marzo, sobre la igualdad efectiva de género.
- **Ley Orgánica 2/2010**, de 3 de marzo, sobre salud sexual y reproductiva y interrupción voluntaria del embarazo.

En Andalucía se aprobaron dos leyes complementarias a la anterior: Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas integrales de prevención y protección contra la violencia de género en Andalucía; y Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de promoción de la igualdad de género en Andalucía.

En los últimos tres años se han introducido las siguientes novedades: la situación de violencia de género puede ser acreditada por los servicios sociales y especializados, no solamente por el Ministerio Público o por sentencia judicial (Real Decreto Ley 9/2018). El Real Decreto Ley 6/2019 modifica la elaboración de planes de igualdad en las empresas así como el establecimiento de un control de los mismos; este mismo Real Decreto Ley

modifica el estatuto de los trabajadores para la equiparación de los permisos parentales para los hijos nacidos de ambos progenitores. Por último, se redactó la Ley 3/2019 para mejorar la situación de los huérfanos víctimas de violencia de género.

En octubre de 2019 tendrá lugar la visita del GREVIO a España. En esta visita se analizan las actuaciones llevadas a cabo por el Estado español y se anuncia la publicación de un informe, que incluirá el análisis del grupo de expertos, así como las recomendaciones para seguir trabajando en este. Un adelanto del informe es que este organismo internacional define a España como un país que ha realizado un enorme esfuerzo en la lucha contra este tipo de violencia que "está muy presente en las políticas públicas así como en el papel de los agentes sociales".

Sin embargo, los integrantes han adelantado la necesidad de acometer cambios a nivel de prevención y educación, de mejorar la comunicación entre las distintas administraciones con el fin de favorecer una mayor corresponsabilidad entre ellas y de enfatizar el colectivo de mujeres rurales (medida positiva que está siendo realizada por el consejo). En el ámbito de la justicia, el GREVIO destaca el apoyo ejemplar brindado a las mujeres, aunque llama la atención sobre el tiempo que el agresor pasa en detención así como las escasas medidas judiciales para evitar el contacto entre los agresores y los hijos de las víctimas.

DATOS SOBRE LA MAGNITUD DEL PROBLEMA

Los datos aquí proporcionados se remontan a 2003, fecha en la que se empieza a registrar el número de mujeres víctimas de este problema mundial. En este 2020 ha habido hasta el momento 25 mujeres víctimas y el total global de 2003 a 2020 asciende a 1058. Como resultado de las medidas adoptadas y de la sensibilización pública, se nota una tendencia a la baja.

En cuanto a las 131 mujeres víctimas registradas a partir de 2018, solamente 31 de ellas habían presentado algún tipo de denuncia contra sus agresores y 100 no.

En un análisis interseccional de estos datos, del total de víctimas en 2018, 19 eran mujeres extranjeras frente a 32 mujeres españolas. Este patrón se repite en los años 2019 y 2020, con 22 extranjeras frente a 33 españolas y 8 extranjeras frente a 17 españolas, respectivamente. En cuanto a la edad de las víctimas, oscila entre los 21 y los 50 años.

En cuanto a las medidas positivas adoptadas localmente, ambas provincias recurren a métodos similares para lograr los objetivos de igualdad y eliminación de la violencia contra la mujer generalmente contenidos en los Planes de Igualdad elaborados por un período definido. Estas medidas locales incluyen capacitaciones, elaboración de material inclusivo, uso de lenguaje inclusivo, regulación de la imagen de las mujeres, promoción de grupos feministas, mejora de la comunicación con estas últimas, ayudas públicas a entidades sociales que luchan por la igualdad, formación de hombres en temas de igualdad, creación y promoción de movimientos de mujeres rurales, apoyo y asesoría a los municipios en medidas orientadas a la eliminación de la violencia de género, entre otros.

3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN

La Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial celebrada por las Naciones Unidas en 1963 define la discriminación racial como: "Cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico que tenga el propósito o efecto de anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y libertades fundamentales en el ámbito político, económico, social, cultural o cualquier otro ámbito de la vida pública". Para facilitar la comprensión de los siguientes párrafos, los términos migrante, refugiado y apátrida se utilizarán de acuerdo con el significado que les dan organismos internacionales como Naciones Unidas y el Convenio sobre el Estatuto de los Apátridas. España ha experimentado evidentes cambios radicales en materia de migración durante las últimas décadas, especialmente durante los últimos diez años. Su ubicación geográfica es fundamental para cualquier estudio del fenómeno migratorio ya que solo un brazo de mar de unos 14 kilómetros separa la Península Ibérica de África.

LEGISLACIÓN ESPAÑOLA SOBRE INMIGRACIÓN

Las cuestiones de inmigración, que son competencia exclusiva del Estado español, están reguladas en las siguientes leyes:

- Los derechos de los extranjeros están regulados en el art. 13.1 de la Constitución Española, que otorga a los inmigrantes las libertades públicas consagradas en la Constitución para los ciudadanos españoles "en los términos que establecen los Tratados y la Ley". El artículo 13.3 establece que: "La extradición solo se permitirá en cumplimiento de un tratado o de la ley, teniendo en cuenta el principio de reciprocidad".
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- En cuanto a los solicitantes de asilo, el instrumento legislativo que regula esta cuestión es la Ley 12/2009, de 30 de octubre, de derecho de asilo y protección subsidiaria.

En cuanto a las innovaciones que se han producido en los últimos años, más que un cambio legislativo, tales innovaciones responden a pautas de actuación impuestas por el órgano administrativo competente, en este caso la Secretaría de Migración. En concreto, y como forma de dar respuesta a las necesidades de este colectivo durante la actual pandemia, las instrucciones que se han emitido sobre inmigración tienen como finalidad facilitar el mantenimiento de los permisos de residencia, permisos de trabajo y la autorización de trabajo para los menores.

Finalmente, desde hace unos años, se lleva a cabo en España con el pueblo saharauí un programa denominado "Vacaciones en Paz". A tal efecto, el Ministerio competente emitió una resolución (la última en 2019) autorizando la residencia temporal de menores y la estancia de monitores de origen saharauí, en España.

DATOS SOBRE LA MAGNITUD DEL PROBLEMA

En cuanto a la distribución por sexos de las personas inmigrantes en España, hay más mujeres que hombres. La población inmigrante asciende a 6.104.203, lo que supone el 12,96% de la población española, de las que 3.190.456 son mujeres (52,26% del total de personas inmigrantes). La nacionalidad de las personas inmigrantes que llegan a España ha ido cambiando a lo largo de los años; la mayor proporción de ellos es actualmente de origen sudamericano, muy por delante del segundo continente de origen, que es África. Les sigue Centroamérica. Andalucía tiene una alta afluencia de migrantes, siendo la cuarta comunidad autónoma con mayor afluencia de migrantes después de Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana.

En cuanto a las medidas positivas adoptadas, la Diputación Foral de Huelva implementa una serie de buenas prácticas integrales, que se definen como aquellas que desarrollan intervenciones sobre la totalidad de colectivos residentes en un determinado municipio y orientadas a la integración salvaguardando la cultura de las personas inmigrantes.

Así, según la Federación Andaluza de Municipios y Provincias en su informe "Tratamiento Integral de la Inmigración en Andalucía", dos municipios de la provincia de Huelva son un referente de buenas prácticas:

CARTAYA	LEPE
Asociación de apoyo a los trabajadores temporeros	Cursos interactivos del Ayuntamiento. Mejora del idioma español y de la integración de los niños migrantes
Servicios y recursos ubicados en la Oficina para trabajadores de temporada	Clases de acercamiento a Internet y nuevas tecnologías de la información

Mesa 1. Acciones positivas realizadas en los municipios de Cartaya y Lepe, provincia de Huelva. Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía de recursos para corporaciones locales.

En cuanto a las medidas positivas adoptadas por la Diputación de Jaén, en 2008 la Consejería de Igualdad y Bienestar de la Diputación puso en marcha un Programa de Integración y Promoción Social de las personas inmigrantes con el objetivo de agilizar los criterios que permitan a las personas inmigrantes disfrutar de sus derechos de integración, así como promover servicios de calidad para la acogida e integración completa de estas personas en la sociedad de acogida.

Además de lo anterior, se han creado una serie de Puntos de Atención al Temporero para atender las necesidades de todos los ciudadanos que llegan a la provincia de Jaén en busca de trabajo durante la época de recolección de la aceituna. Destaca también el establecimiento de Albergues para Trabajadores Temporeros, que incluyen medidas relacionadas con el alojamiento y necesidades básicas de estos trabajadores. En esta misma zona, la Diputación gestiona los Centros de Atención a Hijos de Trabajadores Temporeros (incluyendo jardines de infancia, albergues y guarderías).

4. BIBLIOGRAFÍA INDICATIVA

Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, véase <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/observatorio/home.htm>.

Diputación de Huelva. Área de Igualdad. <http://www.diphuelva.es/igualdad/>.

Diputación de Jaén. Área de Igualdad. <https://www.dipujaen.es/microsites/igualdad/>.

Instituto Andaluz de la Mujer. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/>.

Guía de claves y recursos para corporaciones locales. Observatorio de Migraciones en el Estrecho y Prevención de efectos no deseados. Véase

[http://web2.famp.es/famp/programas/seminarios_cursos_jornadas/ARENA/guias/GUIA%20DE%20INMIGRACION%20\(OMEPEI%20INTERREG%20III\).pdf](http://web2.famp.es/famp/programas/seminarios_cursos_jornadas/ARENA/guias/GUIA%20DE%20INMIGRACION%20(OMEPEI%20INTERREG%20III).pdf).

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de Asilo y Protección Subsidiaria. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 31 de octubre de 2009, nº 263, págs.90860-90884 <https://www.boe.es/eli/es/lo/2004/12/28/1>.

Observatorio Permanente de la Inmigración, véase <http://extranjeros.inclusion.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/index.html>.

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Integrales de Protección contra la Violencia de Género. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 29 de diciembre de 2004, nº 313, págs. 42166-42197. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2004/12/28/1>.

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 12 de diciembre de 2009, nº 299, págs. 104986-105031.<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-19949>.

Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de Salud Sexual y Reproductiva e Interrupción Voluntaria del Embarazo. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 4 de marzo de 2010, nº 55, págs. 21001-21014.<https://www.boe.es/eli/es/lo/2010/03/03/2>.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 23 de marzo de 2007, nº 71, págs. 12611-12645.<https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3>.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 12 de enero de 2000, nº 10, páginas 1139-1150.<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>.

R. Aranda, Acción civil contra la violencia de género en la LO 1/2004. RJUAM, 17 (2008-1), 9-33.

Resolución de 18 de junio de 2019 de la Secretaría de Estado de Migración, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de junio de 2019, por el cual se establecen las instrucciones que determinan el procedimiento para autorizar la residencia temporal de menores y la estancia de los monitores, de origen saharauí, en España en el marco del Programa "Vacaciones en Paz 2019". Boletín oficial del Estado. Madrid, 18 de junio de 2019, nº 146, págs. 65082-65086.https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-9217.

Constitución Española, Boletín Oficial del Estado. Madrid, 29 de diciembre de 1978, nº 311, págs. 29313-29424.[https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)).

ANÁLISIS COMPARATIVO

Francesca Finelli

1. INTRODUCCIÓN

Este análisis comparativo final es un resultado complejo. Se presentarán varias intervenciones legislativas y políticas locales con el fin de evaluar cómo las comunidades locales y los tomadores de decisiones han enfrentado la intolerancia y la discriminación en sus territorios (centrándose en los cambios ocurridos en los últimos 3 años). El objetivo final es compartir las mejores prácticas e inspirar futuras acciones positivas contra la discriminación y la violencia. Es decir, este análisis comparativo pretende presentar diferentes propuestas para la mejora de las políticas públicas (locales) y para la promoción de la inclusión social y la participación ciudadana.

La lectura comparativa concierne a 15 socios de 9 países del mundo, lo que significa 15 entidades (públicas y privadas) ubicadas en 9 territorios diferentes caracterizados por diversos sistemas legales, formas de gobierno, antecedentes históricos, tradiciones, idiomas y culturas. Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Francia, Grecia, Italia, Portugal, Rumanía y España representan los 9 países interesados. El municipio de Fortaleza (Brasil), Caritas Ruse (Bulgaria), la Asociación Delphi (Bulgaria), el municipio de Praia (Cabo Verde), la ciudad de Dunkerque (Francia), la escuela Vardakeios de Ermoupolis (Grecia), el Ayuntamiento de Collegno y el Ayuntamiento de Turín (Italia), ISCOS Piamonte (Italia), la comunidad intermunicipal del Alto Alentejo (Portugal), Caritas Bucarest (Rumanía), el municipio de Baia Mare y Bucarest (Rumanía),¹¹ crean un fil rouge peculiar en Europa, África y América del Sur.

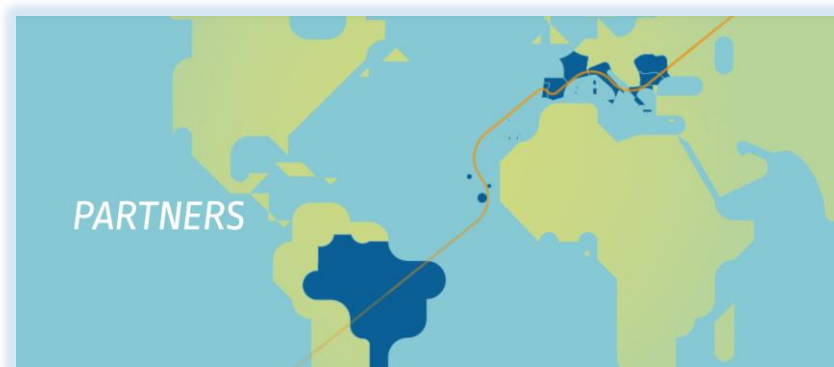


Figura 1. Participantes de R&C en el mapa

Este análisis se refiere a los socios territoriales antes mencionados. No compara 9 países soberanos, ya que pretende comparar políticas e intervenciones locales que abordan la discriminación y la violencia en territorios específicos. Sin embargo, para comparar las acciones locales positivas, es fundamental presentar los contextos nacionales en los que viven estas entidades territoriales. En primer lugar, los 9 países que participan en el proyecto de R&C tienen características territoriales y demográficas diferentes. En los extremos está Brasil, que representa el territorio más extenso de este proyecto, con una superficie total de 8,5 millones de kilómetros cuadrados y una población de 211 millones. En el lado opuesto, está Cabo Verde, un país archipelágico (de 4.030 kilómetros cuadrados), el más pequeño de los participantes.

¹¹ Véase <https://recognizeandchange.eu/partners>

ESTADO			REGIÓN			CIUDAD		
	Superficie (kilómetros cuadrados)	Población		Superficie	Población		Superficie	Población
BRASIL	8.515.770	211 millones	Estado de Ceará	148,894	9 millones	Fortaleza	313,8	2,6 millones
BULGARIA	111.000	7 millones	n / A	n / A	n / A	Burgas	253	202,434
						Ardid	127	142,902
CABO VERDE	4.030	549,935	n / A	n / A	n / A	Praia	102	159.050
FRANCIA	549.087	67 millones	Región de Hauts-de-France	31,813	6 millones	Dunkerque	43,8	88,667
GRECIA	131,960	10,7 millones	Región del sur del Egeo	5.286	309.015	Ermoupolis (Siros)	11,2	13,737
ITALIA	301,340	60,3 millones	Región de Piamonte	25,387	4,3 millones	Turín	130	870,952
						Collegno	18,1	49,615
PORTUGAL	92,226	10,2 millones	Región del Alto Alentejo	6.080	105.479	Portalegre	448	22,359
RUMANIA	238,400	19,3 millones	n / A	n / A	n / A	Baia Mare	233,5	123,738
						Bucarest	228	1,8 millones
ESPAÑA	505,935	47 millones	Región de Andalucía	87,268	8,4 millones	Huelva (provincia)	10.128	519,932
						Jaén (provincia)	13,484	638,099
						TOTAL	25,520	7,2 millones

Mesa 2. Territorios y poblaciones participantes en el proyecto R&C

En segundo lugar, los 9 países involucrados representan diferentes formas de gobierno, incluida una república presidencial (es decir, Brasil), una monarquía parlamentaria (es decir, España), repúblicas semipresidenciales (es decir, Francia, Portugal, Cabo Verde y Rumania) y repúblicas parlamentarias (es decir, Italia, Grecia y Bulgaria). Además, estos países se caracterizan por formas de descentralización fuertes y débiles. De ello se desprende que sus actos legislativos y políticas locales dependen de diferentes formas de coordinación entre los niveles federal, regional y local. Brasil es un Estado federal, caracterizado por una fuerte descentralización local; la República de Cabo Verde reconoce únicamente la autonomía administrativa de los organismos locales; de manera similar, los Estados europeos involucrados en el proyecto son Estados regionales o centralizados que reconocen las autonomías locales. Sus órganos territoriales (entre otros, Regiones, Departamentos, Provincias, Distritos, Ciudades Metropolitanas y Municipios) tienen competencias reguladoras autónomas (descentralizadas) para la organización y ejecución de sus funciones. Además, los órganos regionales italianos y españoles también tienen poder legislativo (exclusivo) con respecto a cualquier asunto no atribuido expresamente al Estado o a la legislación concurrente.¹²

¹² Véase art. 149 Constitución Española y Art. 117 Constitución italiana. Véase también <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/default.aspx>

En tercer lugar, cabe señalar que estos 9 países están sujetos a diferentes obligaciones supranacionales, que protegen los derechos humanos, combaten la discriminación y promueven la igualdad. A nivel internacional, todos estos países están sujetos al derecho consuetudinario (como los derechos humanos internacionales y el principio de no devolución). Además, se comprometen a respetar los tratados internacionales que han ratificado (principalmente las convenciones de la ONU), entre otras la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Además de estos compromisos internacionales, todos los países involucrados en el proyecto están sujetos a fuentes legales regionales.¹³ Cabo Verde está sujeto al sistema africano de derechos humanos; ¹⁴ Brasil, Cabo Verde y Portugal también son miembros de la Comunidad de Países de Habla Portuguesa (CPLP);¹⁵ los Estados europeos (es decir, Bulgaria, Francia, Grecia, Italia, Portugal, Rumanía y España) están sujetos a dos conjuntos principales de normas regionales: en primer lugar, todos son partes contratantes del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH) y están dentro de la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; en segundo lugar, son Estados miembros de la Unión Europea, por lo que están comprometidos a respetar la legislación de la UE (es decir, los tratados de la UE, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, los Reglamentos, Decisiones y Directivas de la UE) según la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) con sede en Luxemburgo. De ello se desprende que sus reformas legislativas, políticas públicas y acciones positivas están fuertemente influenciadas por los organismos europeos, ya que están comprometidos a defender tanto los derechos humanos europeos como los valores de la UE.

En conclusión, es fundamental tener en cuenta que los 15 socios involucrados corresponden a 9 sistemas constitucionales diferentes, los cuales están influenciados por distintas fuentes legales supranacionales. La protección de la igualdad y la no discriminación está garantizada por diferentes conjuntos de normas, tanto internacionales como regionales, así como por disposiciones constitucionales. Esto significa que la protección de la igualdad es 'desagregada', es decir, es compartida por diferentes instituciones y consagrada en diferentes fuentes legales superpuestas. Dentro de este sistema de múltiples capas, donde coexisten diferentes fuentes legales, la igualdad representa un valor fundamental. Sin embargo, la intolerancia y las desigualdades siguen siendo (lamentablemente) una realidad en todas las sociedades involucradas. Por tanto, la aplicación efectiva de la igualdad de derechos y la igualdad de oportunidades para todos está lejos de lograrse.



Figura 2. La protección multinivel de la igualdad

¹³ Para más detalles sobre obligaciones (regionales) y fuentes legales en el sistema interamericano véase http://www.oas.org/en/iachr/mandate/basic_documents.asp

¹⁴ Para obtener más detalles, consulte <https://www.corteidh.or.cr/tablas/31712.pdf>

¹⁵ Véase <https://www.cplp.org>

	Igualdad FORMAL (cláusula de no discriminación)¹⁶	Igualdad SUSTANTIVA¹⁷
BRASIL	Constitución brasileña, art. 5	Constitución brasileña, art. 3 <i>"Los objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil son: IV - promover el bienestar de todos, sin perjuicio de origen, raza, sexo, color, edad y cualquier otra forma de discriminación"</i> .
BULGARIA	Constitución de Bulgaria, art. 6	
CABO VERDE	Constitución de Cabo Verde, art. 1 (2)	Constitución de Cabo Verde, art. 1 (4) <i>"La República de Cabo Verde creará gradualmente las condiciones indispensables para la eliminación de todos los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de la persona humana y limitan la igualdad de sus ciudadanos, así como su participación efectiva en los ámbitos político, económico, social y organización cultural del Estado y en la sociedad caboverdiana"</i> . Art. 85 (2) <i>"El Estado también tendrá el deber de emprender la eliminación de las condiciones que conducen a la discriminación contra la mujer y asegurar la protección de sus derechos"</i>
FRANCIA	Constitución francesa, art. 1	Constitución francesa, art. 1
GRECIA	Constitución griega, art. 4 (1) y (2)	Constitución griega, art. 116 (2) <i>"La adopción de medidas positivas para promover la igualdad entre hombres y mujeres no constituye discriminación por razón de sexo. El Estado tomará medidas para la eliminación de las desigualdades realmente existentes, en particular en perjuicio de las mujeres"</i> .
ITALIA	Constitución italiana, art. 3 (1)	Constitución italiana, art. 3 (2) <i>"Es deber de la República eliminar aquellos obstáculos de carácter económico o social que limitan la libertad e igualdad de los ciudadanos, impidiendo así el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en el ámbito político, económico y social. organización del país"</i> . Art. 117 <i>"Las leyes regionales eliminarán cualquier obstáculo a la plena igualdad de hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica y promoverán la igualdad de acceso a los cargos electivos para hombres y mujeres"</i> .
PORTUGAL	Constitución portuguesa, art. 13	Constitución portuguesa, art. 9 letra (d) y (h) <i>"Las tareas fundamentales del Estado son:</i> d) Promover el bienestar y la calidad de vida de las personas y la igualdad real [...] ¹⁸ h) Promover la igualdad entre hombres y mujeres".
RUMANIA	Constitución rumana, art. 4 (2) y 16 (1)	Constitución rumana, art. 16 (3) (Igualdad de oportunidades para hombres y mujeres)
ESPAÑA	Constitución Española, art. 1 (1) y 14	Constitución Española, Art. 9 (2) <i>"Corresponde a los poderes públicos promover condiciones que aseguren que la libertad e igualdad de las personas y de los grupos a los que pertenecen sean reales y efectivas, eliminar los obstáculos que impiden o dificultan su pleno disfrute y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"</i> . Arte. 35 (Igualdad de oportunidades profesionales)

Mesa 3. Igualdad formal y sustantiva en los 9 sistemas constitucionales involucrados

¹⁶La igualdad formal (de jure) aboga por la prohibición de la discriminación. Por lo general, se enmarca de la siguiente manera: "Todas las personas son iguales ante la ley, sin discriminación alguna".

¹⁷La igualdad sustantiva (de facto) reconoce que deben llevarse a cabo acciones positivas para eliminar por completo la discriminación, la marginación y la desigualdad de oportunidades. Este principio está orientado a resultados, basado en la idea de que la igualdad formal puede no ser suficiente, y también se lo conoce como "igualdad de resultados" o "igualdad de resultados".

¹⁸ Véase la reciente Ley nº 83/2019, de 3 de septiembre de 2019, Ley de Base de la Vivienda, que establece el compromiso del Estado de garantizar el derecho a la vivienda para todos, sin discriminación.

2. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO

La discriminación de género y la violencia contra mujeres y niñas son fenómenos generalizados. A nivel mundial, representan violaciones de derechos humanos sistemáticas, persistentes y generalizadas. En primer lugar, las barreras de género impiden que las mujeres y las niñas ejerzan sus derechos y libertades fundamentales, accedan a la educación, la atención médica y los servicios, logren la responsabilización política y la emancipación económica y, en general, disfruten de la igualdad de oportunidades. Estas barreras crean las llamadas “brechas” de género. En segundo lugar, las desigualdades de género aumentan los riesgos de sufrir violencia de género. En otras palabras, los estereotipos de género, las desigualdades y la discriminación están fuertemente vinculados a la violencia.

La comunidad internacional reconoce que el logro (de facto) de la igualdad de género y el pleno empoderamiento de las mujeres y las niñas son desafíos abiertos y sin resolver. Según el Foro Económico Mundial, en 2020, todavía hay una brecha de género promedio del 31,4% que aún debe cerrarse a nivel mundial (considerando cuatro dimensiones clave, esto es, participación y oportunidad económicas, logro educativo, salud y supervivencia, y responsabilización política).¹⁹ La mayor disparidad de género es la brecha de responsabilización política. De hecho, en términos de representación parlamentaria global, las mujeres se han asegurado solamente el 25% de los puestos disponibles, una cifra que se desliza al 21% a nivel ministerial. Además, en los últimos 50 años, 85 (de 153) Estados no han tenido ninguna jefa de estado. La segunda brecha más grande es la participación económica y las oportunidades. A nivel mundial, la participación de las mujeres en el mercado laboral es baja (en promedio, solo el 55% de las mujeres adultas están en el mercado laboral, frente al 78% de los hombres) y persisten las disparidades financieras. Mientras que el progreso global hacia la igualdad de logros educativos y de salud está más avanzado.

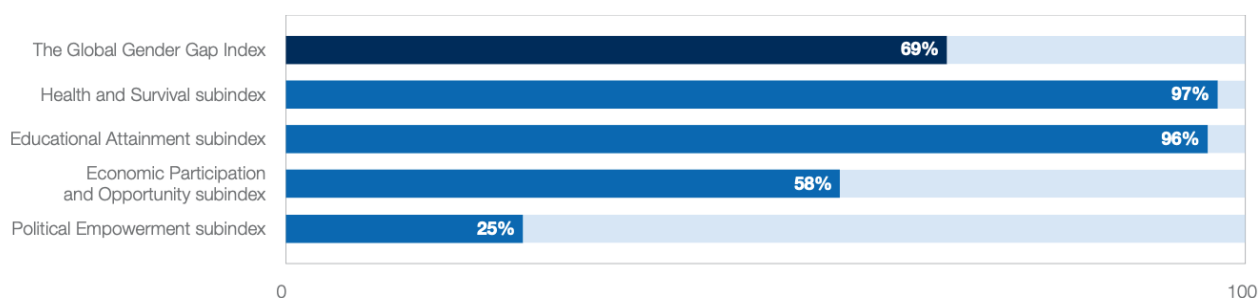


Figura 3. Brechas de género en 2020

Centrándose en la violencia de género contra las mujeres, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la define como una pandemia que afecta a todos los países.²⁰ Más precisamente, ONU Mujeres declara que "la violencia contra las mujeres y las niñas es una violación de los derechos humanos de proporciones pandémicas que tiene lugar en espacios públicos y privados". Esta violencia se manifiesta en formas físicas, sexuales y psicológicas. Afecta negativamente al bienestar general de las mujeres e impide que las mujeres participen plenamente en la sociedad. Al presentar algunos datos rápidos sobre la violencia de género contra las mujeres, se estima que el 35% de las mujeres en todo el mundo han experimentado violencia física y/o sexual (sin incluir el acoso sexual) en algún momento de sus vidas.²¹ Más de la mitad de las mujeres asesinadas en todo el mundo fueron asesinadas por sus parejas u otros miembros de la familia.²² Aproximadamente quince millones de niñas adolescentes (de 15 a 19 años) en todo el mundo han experimentado relaciones sexuales forzadas en algún momento de su vida.²³ Está registrado que el 72% de todas las víctimas de la trata en todo el mundo son mujeres y niñas, y 4 de cada 5 de ellas son víctimas de trata con fines de explotación sexual.²⁴ A nivel mundial, alrededor del 21% de las mujeres jóvenes se casaron antes de cumplir los 18 años.²⁵ Por lo tanto, el impacto de la violencia de género varía desde consecuencias inmediatas y a largo plazo para la salud física, sexual y mental de mujeres y niñas, incluida la muerte.

¹⁹ Informe mundial sobre la brecha de género 2020, disponible en http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf.

²⁰ <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/gender-equality/>

²¹ Según ONU Mujeres, <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures#notes>

²² UNODC, Estudio mundial sobre homicidios 2019 (Viena, 2019), Folleto 5: Asesinato de mujeres y niñas relacionado con el género, disponible en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet_5.pdf

²³ UNICEF, *A Familiar Face: Violence in the life of children and adolescents*, (2017).

²⁴ UNODC, Informe mundial sobre la trata de personas (2018).

²⁵ UNICEF, *Matrimonio infantil en todo el mundo*, Infografía (datos más recientes a marzo de 2020), en <https://www.unicef.org/stories/child-marriage-around-world>

Violencia contra las mujeres representa la forma más cruel de discriminación de género que tiene sus raíces en estructuras sociales (patriarcales), más que en actos individuales y aleatorios.²⁶ En consecuencia, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible ha incluido explícitamente la 'Igualdad de género' en sus 17 Objetivos,²⁷ apuntando no solamente a la necesidad de poner fin a la discriminación contra las mujeres, sino también a la urgencia de eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en las esferas pública y privada (véase Objetivo 5).²⁸

Cada sistema legal regional incluido en el proyecto R&C está comprometido a combatir la violencia contra la mujer y a promover la igualdad de género. En el sistema interamericano, la Convención de Belém do Pará está dedicada a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer.²⁹ Afirma enérgicamente que toda mujer tiene derecho a estar libre de violencia de género, que incluye el derecho a estar libre de toda forma de discriminación y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.³⁰ El sistema africano de derechos humanos está sujeto al denominado Protocolo de Maputo, que complementa la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul). Este Protocolo requiere que los Estados africanos tomen acciones positivas para abordar de manera efectiva las desigualdades de género entre mujeres y hombres. Protege explícitamente varios derechos y libertades de las mujeres, entre otros, el derecho a la dignidad, la integridad y la seguridad, el derecho al acceso a la justicia y la igualdad de protección de la ley, el derecho a participar en los procesos políticos y de toma de decisiones. Además, el Protocolo incluye disposiciones específicas sobre la violencia de género contra la mujer (art. 4). Portugal, Brasil y Cabo Verde también son miembros de la Comunidad de Países de Habla Portuguesa (CPLP). En 2010, La II Reunión de Ministros Encargados de la Igualdad de Género de la CPLP aprobó la denominada Resolución de Lisboa, que reconoció que todas las formas de violencia contra las mujeres son una grave violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres, y un obstáculo para el logro de la igualdad de género. igualdad y responsabilidad de la mujer. Tras la Resolución de Lisboa, la CPLP también anunció Planes Estratégicos de Intervención con el fin de combatir la discriminación y violencia de género en la Comunidad. Por último, el sistema europeo de derechos humanos está muy dedicado a la igualdad de género. Por un lado, la Unión Europea es considerada líder mundial en la lucha contra la discriminación (de género). La igualdad de género representa un principio clave de la legislación de la UE.³¹ En consecuencia, la legislación de la UE prohíbe firmemente cuatro tipos de discriminación: (i) discriminación directa (definida como la situación en la que una persona es tratada de manera menos favorable que otra, ha sido o sería tratada en una situación comparable), (ii) discriminación indirecta (definida como la situación en la que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral pondría a ciertas personas en una desventaja particular), (iii) acoso y acoso sexual (definido como una conducta no deseada que ocurre con el propósito o efecto de violar la dignidad de una persona, y de crear un ambiente intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo), y (iv) instrucción para discriminar.³² En lo que respecta a la discriminación en materia de empleo y ocupación, la legislación de la UE también prohíbe cualquier trato menos favorable a una mujer en relación con la gestación o la licencia de maternidad.³³ En el ámbito del derecho penal, la UE no tiene competencia legislativa. De ello se deduce que no puede armonizar las disposiciones del derecho penal relativas a la violencia contra la mujer. No obstante, la Directiva 2012/29/UE, también denominada Directiva sobre los derechos de las víctimas, incluye muchas disposiciones que se refieren directa o indirectamente a las víctimas de violencia de género. Por otro lado, la igualdad de género también representa una de las principales prioridades del Consejo de Europa (CoE), que está plenamente comprometido a eliminar las barreras que impiden la plena responsabilización de las mujeres y su igualdad sustantiva en la sociedad. El Consejo de Europa desempeña un papel importante en la protección y promoción de la igualdad de género, dando forma a su desarrollo en Europa. Ha producido sólidos estándares legales y lineamientos de políticas.³⁴ El Tribunal Europeo de Estrasburgo (TEDH) también contribuye al avance de

²⁶ Véase <https://www.endvawnow.org/en/articles/295-defining-violence-against-women-and-girls.html>

²⁷ Véase <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg5> y <https://www.unwomen.org/en/digital-library/multimedia/2017/7/infographic-spotlight-on-sdg-5>

²⁸ Véase el Objetivo 5, "Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas", en .

²⁹ La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belém do Pará (donde fue adoptada en 1994).

³⁰ Art. 6 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belém do Pará.

³¹ Véase art. 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y el art. 157 TFUE. Además, desde la década de 1970, la UE ha adoptado 13 Directivas sobre igualdad de género. Véase MEMO/07/426 en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_07_426

³² Art. 2 Directiva 2006/54/CE, así como Directiva 2000/78/CE y Directiva 2004/113/CE.

³³ Véase Directiva 92/85/CEE.

³⁴ Para obtener una descripción general de las normas del Consejo de Europa y las recomendaciones adoptadas por el Comité de Ministros que abordan cuestiones de igualdad de género, consúltense <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168058feef>.

la igualdad de género. Varias sentencias han subrayado la interconexión entre la violencia contra la mujer y la violación del derecho a la vida (art. 2 CEDH), la prohibición de tratos inhumanos o degradantes (art. 3 CEDH) y la prohibición de la discriminación (art. 14 CEDH).³⁵ Además, en 2011, el Consejo de Europa adoptó el histórico Convenio para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (también conocido como Convenio de Estambul), que representa el tratado internacional de mayor alcance para abordar la violencia contra la mujer en todas sus formas.

EL PAPEL DEL CONVENIO DE ESTAMBUL EN EUROPA

El Convenio de Estambul es el documento legal más avanzado sobre violencia de género contra la mujer. Con sus 81 artículos, el Convenio es impresionante. Tiene como objetivo la tolerancia cero de la violencia contra la mujer y proporciona directrices sólidas para los Estados europeos. El Convenio de Estambul se basa esencialmente en cuatro componentes (igualmente importantes) (las "4P"), a saber, prevención, protección, persecución de agresores y políticas coordinadas e integradas.³⁶

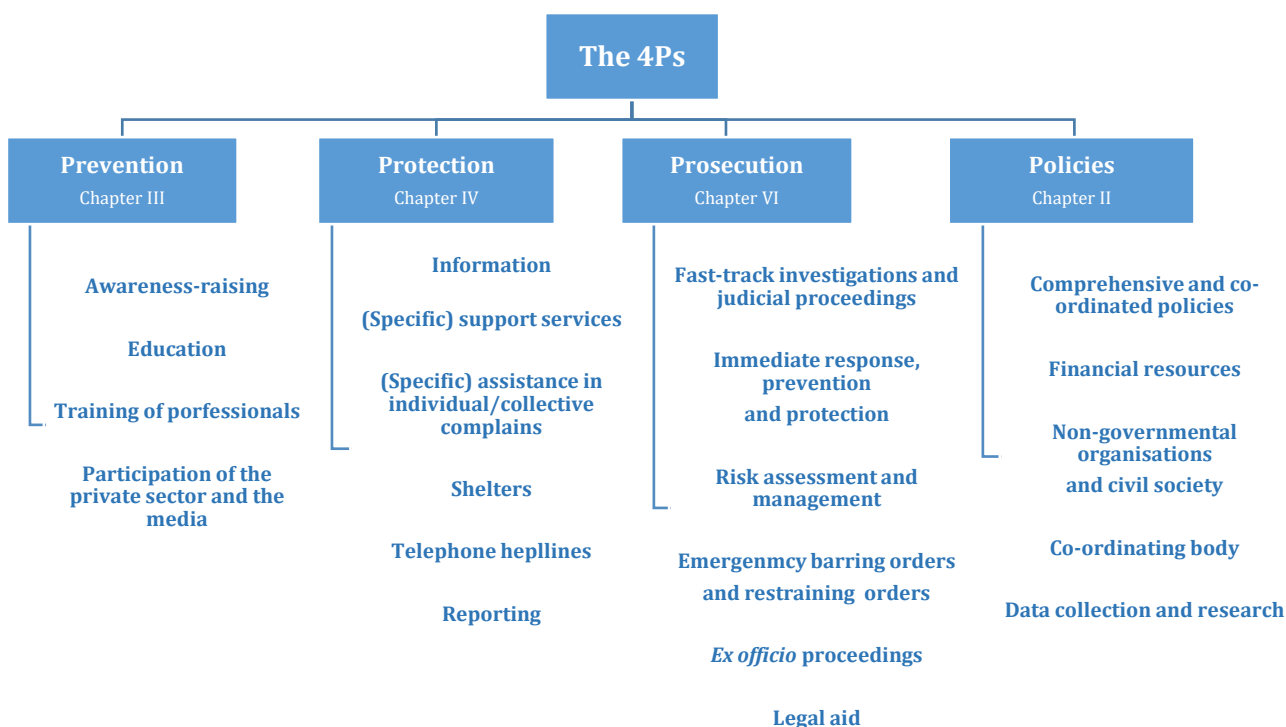


Figura 4. Los 4 pilares del Convenio de Estambul

³⁵ Véase *Opuz contra Turquía* (solicitud núm. 33401/02), *A. contra Croacia* (solicitud núm. 55164/08), *Eremia y otros contra la República de Moldova* (solicitud núm. 3564/11), *Rumor contra Italia* (solicitud núm. 72964/10), *MG contra Turquía* (solicitud núm. 646/10), *Halime Kılıç contra Turquía* (solicitud núm. 63034/11), *Bălşan contra Rumania* (solicitud núm. 49645/09).

³⁶ Véase el Informe explicativo (CETS 210) al Consejo de la Convención Europea sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, párr. 63, en <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383a>. Véase también <https://rm.coe.int/coe-istanbulconvention-infografic-r02-v07/16809ea7fb>.

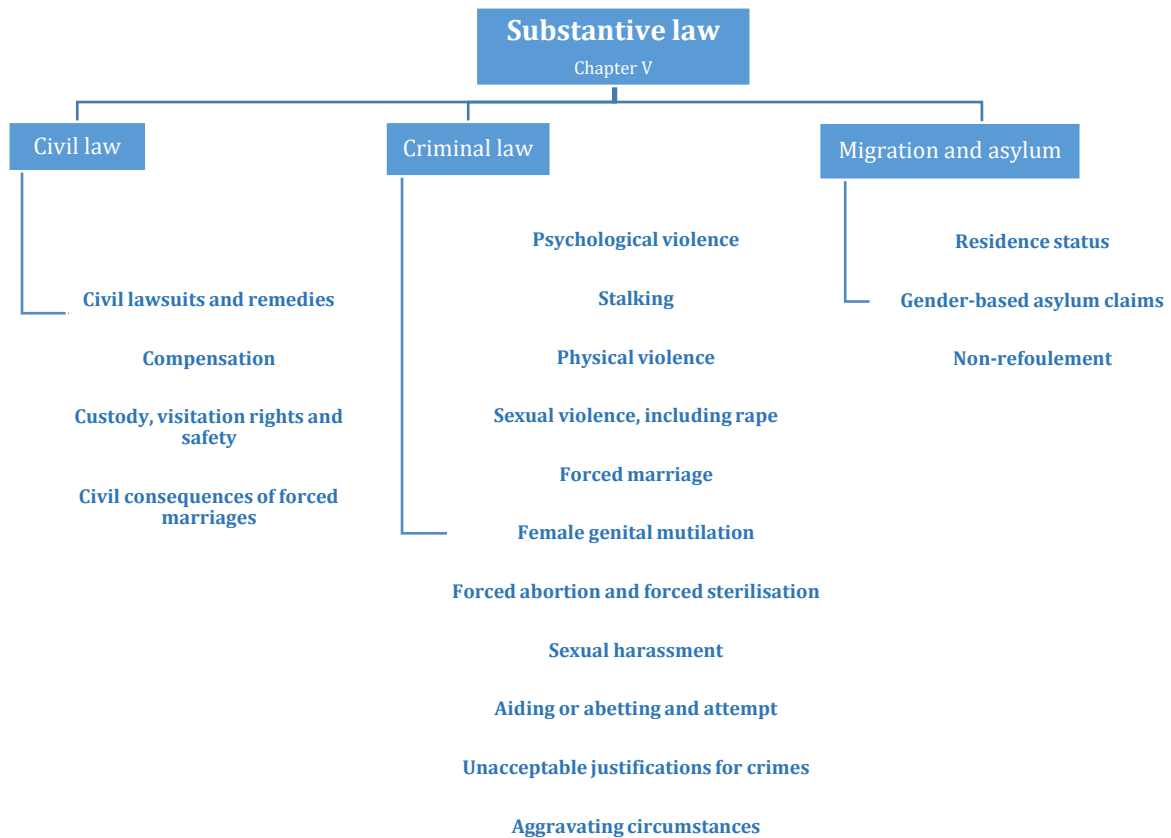


Figura 5. Derecho sustantivo en el Convenio de Estambul

Al ratificar el Convenio de Estambul, los Estados están sujetos a varios compromisos. No solamente están comprometidos a prohibir, sancionar y remediar la violencia en casos individuales, sino que también deben prevenir la violencia a través de medidas sistémicas. Sus gobiernos están obligados a cambiar sus leyes, abolir las prácticas que discriminan a la mujer, introducir medidas sensibles al género y asignar recursos para prevenir eficazmente la violencia contra la mujer. En consecuencia, si un Estado quiere abordar la violencia contra la mujer de manera efectiva, la imposición de sanciones penales y recursos civiles es necesaria pero no suficiente. También se exigen acciones positivas (preventivas). Medidas preventivas que tienen como objetivo evitar que la violencia ocurra en primer lugar (ex ante),³⁷ irán de la mano de los instrumentos de enjuiciamiento y penales (de protección). Por lo tanto, es indudable que el Convenio de Estambul es el instrumento jurídico (europeo) más avanzado para combatir la violencia contra la mujer. También establece un mecanismo de seguimiento para evaluar el nivel de implementación por parte de sus Estados Partes. En este marco, el papel del Grupo de Expertos en Acción contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO) es de especial relevancia ya que es competente para elaborar y publicar informes, evaluar las intervenciones legislativas y otras medidas tomadas por las Partes Contratantes, para iniciar procedimientos especiales de investigación y adoptar recomendaciones sobre temas y conceptos del Convenio.³⁸

Debido al amplio compromiso requerido, varios Estados europeos no han ratificado el Convenio de Estambul.³⁹ Hoy, solo 34 países europeos lo han ratificado.⁴⁰ En Bulgaria, el Tribunal Constitucional incluso dictaminó que el Convenio no se ajustaba a la Constitución búlgara, lo que hacía que su ratificación fuera casi imposible.⁴¹ Según la sentencia del Tribunal, el término "género", tal como se utiliza en el Convenio, es engañoso

³⁷L. Grans, 'El Convenio de Estambul y la obligación positiva de prevenir la violencia', vol. 18 *Revista de la legislación sobre derechos humanos*, (2018), pág. 133-155.

³⁸ Véase el sitio web oficial <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>.

³⁹ Cuadro de firmas y ratificaciones, estado a agosto de 2020, disponible en <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>.

⁴⁰ Véase <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>.

⁴¹ Decisión n^o 13 de 27.07.2018 sobre el caso constitucional n^o 3/2018, disponible (en búlgaro) en <http://constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/f278a156-9d25-412d-a064-6ffd6f997310>. Véase también <https://balkaninsight.com/2018/07/27/bulgaria-s-constitutional-court-says-istanbul-convention-not-in-line-with-basic-law-07-27-2018/>.

e introduce un concepto que es incompatible con el sistema constitucional búlgaro. La Corte declara que la aceptación de la “ideología de género” desdibujaría la comprensión binaria de “sexo”, que se entiende como dos opciones rígidamente fijadas -hombre o mujer- determinadas al nacer.⁴² Además, la Corte afirmó que, si el ordenamiento jurídico búlgaro pierde la capacidad de distinguir entre una mujer y un hombre, combatir la violencia contra la mujer sería un compromiso inaplicable.⁴³ Este fallo ha sido definido como “la peor decisión sobre derechos humanos en la historia de la corte”. El razonamiento de la Corte refleja una concepción errónea del Convenio de Estambul que, en el art. 3, hace una distinción entre 'sexo' y 'género' solo en aras de la claridad. Define el género como “roles, comportamientos, actividades y atributos socialmente construidos que una sociedad determinada considera apropiados para mujeres y hombres” y tiene como objetivo crear conciencia sobre cómo estos roles a menudo se definen por estereotipos anticuados (patriarcales) que pueden generar violencia contra las mujeres, intimidación y miedo más “aceptables”. Considerando que el Tribunal Constitucional de Bulgaria no entendió el objetivo final de la Convención y, en consecuencia, no priorizó urgentemente las intervenciones nacionales frente a la violencia de género, no es sorprendente que Bulgaria siga luchando por garantizar una protección penal adecuada y completa contra todo tipo de violencia contra la mujer. Además, Bulgaria tiene dificultades para hacer frente al sexismo, la misoginia y los estereotipos de género.

Si bien el Tribunal Constitucional de Bulgaria se opuso firmemente a la ratificación del Convenio de Estambul, otros Estados europeos han estado desarrollando políticas de género avanzadas (de acuerdo con los fallos del TEDH y las recomendaciones de GREVIO). En Francia, ha habido una verdadera movilización nacional en la lucha contra la violencia contra la mujer, que, desde 2010, ha sido designada como una “gran causa nacional” por el Gobierno francés.⁴⁴ Varias intervenciones legislativas han abordado gradualmente las diversas formas de violencia contra la mujer, fortaleciendo el marco legal para prevenir y sancionar la violencia de género. Los esfuerzos legislativos han ido acompañados de una sucesión de cinco Planes de movilización consecutivos para combatir la violencia contra la mujer. Además, se han implementado varias medidas para promover la igualdad de género de facto. Estas medidas incluyen el primer Plan interministerial para la igualdad profesional entre hombres y mujeres, que tiene como objetivo movilizar a todos los ministerios en torno a medidas y políticas sensibles al género.⁴⁵ Del mismo modo, España tiene una tradición consolidada en la lucha contra la violencia contra la mujer y en el establecimiento de altos estándares legales en materia de igualdad de género. Anticipándose a la entrada en vigor del Convenio de Estambul, en 2004, España adoptó la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas Integradas de Protección contra la Violencia de Género, que ha sido definida como “una de las leyes más avanzadas sobre violencia de pareja contra las mujeres en Europa”.⁴⁶ En los últimos años se han adoptado varias estrategias nacionales para combatir la violencia de género (por ejemplo, la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016, el Pacto de Estado contra la Violencia de Género 2018-2022, el Segundo Plan Nacional de Acción Mujeres, Paz y Seguridad 2017-2023, Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual 2015-2018).⁴⁷ Además, en materia de igualdad de género, España es uno de los países más progresistas del mundo en el cierre de brechas de género. Según el Índice Global de Brecha de Género, España ocupa el octavo lugar en 2020 y, en contraste con la tendencia global, el Empoderamiento Político es el área donde se han logrado las mejoras más sustanciales. España representa el gobierno más centrado en las mujeres del mundo, donde el 65% de los ministros son mujeres. Es uno de los únicos 10 gobiernos del mundo con una participación del 50% o más.⁴⁸ El Índice de Igualdad de Género de la UE confirma que España avanza hacia la igualdad de género a un ritmo más rápido que otros Estados miembros de la UE.⁴⁹ Portugal, primer país de la UE en ratificar el Convenio de Estambul (en febrero de 2013), ha demostrado un compromiso significativo para

⁴² Comité de Helsinki de Bulgaria, *Derechos humanos en Bulgaria en 2018, Capítulo 14, Derechos de la mujer*, (2019), disponible en <https://www.bghelsinki.org/web/files/reports/127/files/BHC-Human-Rights-in-Bulgaria-in-2018-en-issn-2367-6930.pdf>

⁴³ R. Vassileva, *Bulgaria's Constitutional Troubles with the Istanbul Convention*, *Verfassungsblog*, (agosto de 2018), disponible en <https://verfassungsblog.de/bulgarias-constitutional-troubles-with-the-istanbul-convention/>

⁴⁴ Véase (en francés) http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/premier-ministre/la-lutte-contre-les-violences-faites-aux-femmes-grande-cause-nationale-2010.html

⁴⁵ Véase (en francés) <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/dossiers/egalite-professionnelle/le-1er-plan-interministeriel-en-faveur-de-legalite-professionnelle/>

⁴⁶ La Ley recibió una mención de honor en 2014 en el Future Policy Award (otorgado por el World Future Council) como una de las mejores leyes sobre violencia contra las mujeres. Véase https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2016/01/WFC_2014_Future_Policy_Award_En.pdf

⁴⁷ Véase https://violenciagenero.igualdad.gob.es/planActuacion/estrategiaNacional/docs/Estrategia_Nacional_Ingles.pdf, http://www.exteriores.gob.es/Portal/en/PoliticaExteriorCooperacion/DerechosHumanos/Documents/2017_II%20PLAN%20NACIONAL%20version%20web%20ENG.PDF, http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/otrasFormas/trata/normativaProtocolo/planIntegral/DOC/Plan_Integral_Trata_2_015-2018_ENG_DEF.pdf

⁴⁸ Informe mundial sobre la brecha de género 2020, pág. 25, disponible en http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf

⁴⁹ Puntuación del índice de España para 2019 en <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2019/ES>.

abordar la violencia de género y la discriminación. Es importante resaltar que la ratificación del Convenio de Estambul tuvo unanimidad en el Parlamento portugués, involucrando, desde el principio, a todos los partidos políticos. Portugal ha estado a la vanguardia de los países europeos que piden la plena aplicación del Convenio. Además, en los últimos años se han realizado continuos esfuerzos para implementar la Estrategia Nacional de Igualdad y No Discriminación (2018-2030), también denominada "Portugal + Igualdad",⁵⁰ y varios planes de acción para prevenir y combatir la violencia contra la mujer. En consecuencia, Portugal ha estado desarrollando estrategias nacionales integrales a largo plazo para promover (de facto) la igualdad de género.⁵¹ Posteriormente, Grecia, Italia y Rumanía ratificaron el Convenio de Estambul, en 2018, 2014 y 2016 respectivamente. De ello se desprende que, a día de hoy, 6 países europeos involucrados en el proyecto R&C están comprometidos con la plena implementación del Convenio, introduciendo legislaciones y políticas específicas para cumplirla (como fuente legal vinculante - supranacional). Bulgaria representa la única excepción en el proyecto.

INTERVENCIONES LEGISLATIVAS RECIENTES

En los últimos años, hemos sido testigos de una creciente atención a las cuestiones de género y la violencia contra las mujeres, y un creciente compromiso en las agendas nacionales. Las intervenciones legislativas recientes en los 9 países involucrados en el proyecto de R&C se han centrado en las siguientes áreas.

En primer lugar, varios países que participan en el proyecto de R&C han adoptado reformas de derecho penal sustantivo y procesal con el fin de abordar la violencia contra las mujeres de manera más eficaz. En 2018, Brasil enmendó su Código de Procedimiento Penal y estableció que los delitos relacionados con la violencia doméstica contra mujeres, niños, adolescentes, ancianos y personas discapacitadas deben tener prioridad en los tribunales penales.⁵² Asimismo, Rumanía introdujo reformas de derecho penal que abordan la duración del proceso penal. A fin de proteger rápidamente a las mujeres víctimas de violencia doméstica, Rumanía ha autorizado a los agentes de policía a emitir órdenes de protección temporales. Más precisamente, si los policías advierten una situación de riesgo inminente derivada de un acto de violencia intrafamiliar, ahora pueden garantizar una protección inmediata a las víctimas, separándolas de los agresores.⁵³ En julio de 2019, Italia adoptó el "Código rojo",⁵⁴ con el objetivo de acelerar el proceso penal, garantizando un procedimiento privilegiado y acelerado para las víctimas de violencia doméstica y de género (en línea con la sentencia *Talpis vs Italia* dictada por el Tribunal de Estrasburgo en 2017, por la cual el TEDH dictaminó que las autoridades italianas no tomaron medidas rápidas en un caso de violencia doméstica). El término "Código Rojo" deriva del campo médico, donde, en caso de emergencia hospitalaria, el código rojo identifica a los pacientes urgentes que necesitan ser tratados con absoluta prioridad. Asimismo, el "código rojo" penal ha introducido una presunción absoluta de urgencia para los procesos penales por violencia de género. Además de las reformas procesales penales, estos países han introducido nuevos delitos penales en sus ordenamientos jurídicos y, en consecuencia, han modificado sus Códigos Penales. En 2018,⁵⁵ en Italia, el Código Rojo tipificó como delito el llamado "porno de venganza", que ahora está clasificado en el Código Penal como un nuevo delito penal en relación con la difusión de imágenes o videos sexualmente explícitos de una persona sin el consentimiento de esa persona. De manera similar, recientemente ha surgido en Rumanía la necesidad de proteger a las mujeres de la violencia cibernética. En julio de 2020, la ciber violencia se introdujo como un nuevo delito penal. Este delito ha sido reconocido como una forma específica de violencia doméstica, definida como "acoso on line, discurso de odio on line basado en el género, acoso en línea, amenazas, publicación no consensuada de información y contenido íntimos, acceso ilegal a comunicaciones y datos privados y cualquier otro tipo de uso abusivo de las tecnologías de la información y la comunicación, con el objetivo de poner en situación embarazosa, avergonzar, humillar, asustar, amenazar a la víctima".⁵⁶ Grecia introdujo varias reformas después de la ratificación del Convenio de Estambul en 2018.⁵⁷ Más precisamente, modificó las disposiciones internas relativas a la violencia doméstica y la trata de personas. En Francia, las últimas reformas

⁵⁰ "Portugal Mais Igual", ver detalles en <https://www.cig.gov.pt/documentacao-de-referencia/doc/portugal-mais-igual/>.

⁵¹ Véase UNCE, *Beijing + 25 informes nacionales, revisiones a nivel nacional - Portugal*, (mayo de 2019), disponible en https://www.unece.org/fileadmin/DAM/Gender/Beijing_20/Portugal.pdf.

⁵² Ley n° 13.721 de 2 de octubre de 2018, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13721.htm.

⁵³ Orden n° 146/2578/2018 sobre el manejo de casos de violencia intrafamiliar por parte de la policía. Disponible (en rumano) en <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocumentAfis/209455>. Véase también el primer informe del gobierno rumano sobre la implementación del Convenio de Estambul (recibido por GREVIO en febrero de 2020) en <https://rm.coe.int/state-report-on-romania/16809b9faf>

⁵⁴ Ley n°69/2019, "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere", disponible (en italiano) en https://www.gazzettaufficiale.it/atto/stampa/serie_generale/originario.

⁵⁵ Ley n° 13.772 de 19 de diciembre de 2018, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13772.htm.

⁵⁶ Ley n° 106/2020 tras la sentencia del TEDH en el caso *Buturugă contra Rumania*(solicitud n° 56867/15). Véase <https://balkaninsight.com/2020/07/07/romania-recognises-cyber-harassment-as-form-of-domestic-violence/>.

⁵⁷ Véase Ley 4531/2018 de Ratificación del Convenio de Estambul.

penales se han elaborado durante el Grenelle nacional,⁵⁸ lanzado por el Gobierno de septiembre a noviembre de 2019, sobre el tema de la violencia doméstica. Este Foro de tres meses representó la primera consulta nacional sobre violencia de género, un momento clave de apertura y diálogo entre las autoridades francesas, asociaciones especializadas y un gran número de partes interesadas. De esta forma, el Foro Nacional aumentó la conciencia política y social sobre el fenómeno de la violencia de género. Concluido el 25 de noviembre de 2019, Día Internacional contra la Violencia contra la Mujer, la francesa Grenelle anunció nuevas medidas específicas destinadas a proteger a las víctimas de violencia doméstica, a sus hijos y hacer frente al elevado número de feminicidios en el país.⁵⁹ En España, recientemente se ha introducido una reforma pionera con el fin de fortalecer el acceso de las víctimas de violencia de género a las prestaciones de la seguridad social. De hecho, una situación de violencia de género ahora puede acreditarse mediante un informe escrito de los servicios sociales especializados, incluidos los albergues públicos, sin orden judicial ni informe de la fiscalía.⁶⁰

En segundo lugar, algunos de los países participantes en el proyecto de R&C han introducido nuevos organismos institucionales que tienen como objetivo monitorear el fenómeno de la violencia de género, así como asegurar la implementación de políticas de género efectivas. En marzo de 2019, Portugal estableció la Comisión Técnica Multidisciplinaria para la Mejora de la Prevención y la Lucha contra la Violencia Doméstica. De manera similar, Grecia institucionalizó la Red Panhelénica contra la violencia de género (incluida la Secretaría General de Política Familiar e Igualdad de Género (GSFPGE), los municipios, los centros de asesoramiento, los refugios y la línea de ayuda SOS 24/7). En enero de 2017, Italia estableció una Comisión de Investigación Parlamentaria dedicada al fenómeno del feminicidio y, de manera más general, a la violencia de género. La Comisión italiana no solo es responsable de realizar investigaciones nacionales, sino que también está facultada para investigar posibles incoherencias y deficiencias de la legislación vigente, con el fin de presentar nuevas propuestas legislativas y soluciones administrativas. En octubre de 2018, Cabo Verde creó la Comisión Interministerial para la Incorporación de la Perspectiva de Género, que está facultada para presentar propuestas de políticas públicas e informar anualmente sobre el estado de incorporación de la perspectiva de género.⁶¹

Un tercer aspecto importante, es que la mayoría de los países interesados han desarrollado estrategias de transversalización de género. La implementación de estas estrategias requiere una integración sistemática de las perspectivas de género en todos los ámbitos políticos, económicos y sociales, para que mujeres y hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la desigualdad.⁶² Grecia ha adoptado reformas notables en esta dirección. Por primera vez, Grecia ha incluido la noción de integración de la perspectiva de género y presupuestación con perspectiva de género en un texto legislativo.⁶³ También ha establecido disposiciones específicas relativas a la igualdad de género en el sector de la educación y los medios de comunicación/publicidad (para eliminar estereotipos), así como en los campos de la salud y la solidaridad social (por ejemplo, atención especial a las condiciones y necesidades de los grupos vulnerables de mujeres). Ha establecido el uso de un lenguaje neutral en cuanto al género en los documentos oficiales. Además, ha adoptado disposiciones específicas sobre la igualdad de género en el lugar de trabajo (por ejemplo, alentando a las empresas públicas y privadas a implementar "Planes de Igualdad", mediante la introducción de premios por su compromiso en favor de la igualdad de trato y de oportunidades para sus empleados y empleadas). Francia ha introducido medidas que promueven la emancipación económica de la mujer. En 2018,⁶⁴ más precisamente, Francia introdujo un nuevo índice de igualdad profesional entre mujeres y hombres para todas las empresas nacionales con más de 50 empleados. Estas empresas ahora están obligadas a publicar anualmente su Índice de género relacionado con brecha salarial de género, igualdad de oportunidades, promociones internas, etc. Las empresas que no publican su Índice, o no implementan planes de (igualdad) de género para sus empleados, están expuestas a sanciones. Además, se han realizado nuevas formaciones profesionales para inspectores de trabajo con el fin de prevenir situaciones de

⁵⁸ Véase (en francés) <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/un-grenelle-des-violences-conjugales-pour-lutter-contre-les-feminicides/>.

⁵⁹ Véase Ley n° 2019-1480 de 28 de diciembre de 2019 destinada a combatir la violencia doméstica (en francés) en <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039684243&dateTexte=&categorieLien=id>.

⁶⁰ Real Decreto 9/2018 de medidas de emergencia para el desarrollo del Pacto de Estado sobre Violencia de Género (Real Decreto 9/2018), Nota de prensa disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2018/08/04/pdfs/BOE-A-2018-11135.pdf>.

⁶¹ Resolución n° 103/2018. Véase también ACNUDH, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer examina la situación de la mujer en Cabo Verde, (julio de 2019), disponible en <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24824&LangID=E>.

⁶² Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), Resolución 1997/2, Conclusiones convenidas del 18 de julio de 1997, disponible en <https://www.refworld.org/docid/4652c9fc2.html>.

⁶³ La Ley n° 4604/2019 sobre igualdad sustantiva entró en vigencia el 26 de marzo de 2019 (iniciada por la Secretaría General de Política de Familia e Igualdad de Género).

⁶⁴ Ley n° 2018-771 de 5 de septiembre de 2018, "pour la liberté de choisir son avenir professionnel", (en francés) en <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037367660&categorieLien=id>.

violencia. España también ha establecido planes de igualdad vinculantes para empresas de más de 50 empleados.⁶⁵ Además, España ha introducido nuevas medidas transparentes para controlar la brecha salarial de género. Portugal ha promovido la representación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones, tanto en el sector económico como en el político. Ha definido un umbral mínimo del 33% de mujeres y hombres en los consejos de administración de empresas públicas y cotizadas, un umbral mínimo del 40% para los funcionarios de la administración pública, instituciones públicas de educación superior y fundaciones y asociaciones públicas, y un umbral mínimo del 40% para listas electorales (para los parlamentos nacionales y europeos y para los organismos territoriales).⁶⁶ Del mismo modo, Grecia ha adoptado un sistema de cuota del 40% a favor de las mujeres para las listas de candidatos tanto en las elecciones parlamentarias como locales. En Brasil, según la reforma constitucional de 2017, los partidos políticos deben estar compuestos por un mínimo del 30% de mujeres candidatas.⁶⁷ Por último, Cabo Verde también ha introducido la "ley de paridad",⁶⁸ que establece el principio de paridad entre hombres y mujeres en la representación política (tanto en los procesos electorales nacionales como en los locales).

POLÍTICAS (LOCALES) RECIENTES

La igualdad de género está protegida por un sistema multinivel de fuentes legales, entre otras cosas por obligaciones supranacionales, derechos constitucionales y legislación contra la discriminación; sin embargo, la implementación efectiva de las políticas de transversalización de género a menudo está en manos de entidades territoriales. De la misma manera, incluso si la violencia de género es abordada por leyes internacionales, regionales y domésticas, solamente los órganos territoriales pueden realmente prevenir dicha violencia y proteger a sus víctimas. Por estas razones, cada sistema constitucional involucrado en el proyecto de R&C autoriza a las autoridades locales competentes para que adopten acciones positivas, con el fin de abordar eficazmente la violencia de género y lograr la igualdad de facto entre hombres y mujeres.

La mayoría de los países participantes en el proyecto adoptan Planes de Intervención regionales contra la discriminación y violencia de género, estableciendo medidas específicas para ser implementadas a nivel local. Además, los municipios franceses (incluida la ciudad de Dunkerque) van un paso más allá. También se comprometen a implementar Planes de intervención municipales para lograr la "verdadera" igualdad de género (*pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*).⁶⁹ De hecho, desde 2014, el legislador francés ha establecido que todo municipio de más de 20.000 habitantes está obligado a presentar un informe anual sobre la situación territorial en materia de igualdad de género, que cubra las políticas que se llevan a cabo en la comunidad y las pautas para futuras intervenciones necesarias por realizar a mediano y largo plazo encaminadas a corregir las desigualdades observadas. Estos informes locales representan una importante herramienta de seguimiento y garantizan el compromiso local constante en las políticas de género.

Brasil, Cabo Verde, Grecia, Italia y Portugal han promovido la territorialización de las respuestas contra la violencia contra las mujeres. En Brasil, tanto el Gobierno del Estado de Ceará como el Municipio de Fortaleza ofrecen servicios específicos para mujeres víctimas de violencia de género, entre ellos albergues para víctimas y sus hijos, apoyo psicosocial y cursos de formación profesional con el objetivo de promover la autonomía económica y la emancipación de la mujer. Además, desde 2019, el Centro de Referencia y Atención a Mujeres en Situaciones de Violencia Francisca Clotilde (CRM Francisca Clotilde) se encuentra ubicado dentro de la Casa de la Mujer Brasileña (*Casa da Mulher Brasileira*) que también alberga otras instituciones importantes: la Comisaría de Defensa de la Mujer (que ofrece asistencia presencial 24/7),⁷⁰ el Juzgado de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer, el Ministerio Público y la Oficina del Defensor del Pueblo. En Grecia, la región del Egeo Meridional y la isla de Syros se han comprometido de forma proactiva en la "Estrategia regional para la inclusión social, la lucha contra la pobreza y todas las formas de discriminación (2014-2020)". En este marco, Syros ha apoyado el funcionamiento de centros de asesoramiento y albergues para víctimas de violencia de género, así como centros

⁶⁵ Véase *Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo de 2019, de medidas urgentes para garantizar la igualdad de trato y oportunidades para mujeres y hombres en el empleo y la ocupación*.

⁶⁶ Véase la Ley n.º 62/2017 (<https://dre.pt/home/-/dre/107791612/details/maximized>), Ley n.º 1/2019 (<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/121712770/details/normal?q=Lei+Org%C3%A2nica+n.%C2%BA%201%2F2019>) y Ley n.º 26/2019 (<https://dre.pt/home/-/dre/121665677/details/maximized>).

⁶⁷ Presidencia de la República Brasileña, *Enmienda Constitucional n.º 97 de 4 de octubre de 2017*, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm.

⁶⁸ Ley de Igualdad n.º 68 / IX / 2019.

⁶⁹ Ley n.º 2018-873 de 4 de agosto de 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029330832&categorieLien=id>

⁷⁰ Véase <https://www.ceara.gov.br/2020/09/08/casa-da-mulher-brasileira-retoma-atendimentos-presenciais/>

de investigación sobre estudios de género. En Italia, la Región de Piamonte ha consolidado la red regional de centros y refugios contra la violencia. Además, ha establecido programas de formación profesional específicos para operadores de servicios anti-violencia y medidas específicas para monitorear la violencia de género y apoyar a sus víctimas dentro del sector salud (es decir, un nuevo "Código Rosa" en el triaje hospitalario).⁷¹ Desde el año 2000, el Ayuntamiento de Turín ha apoyado constantemente la Coordinación contra la Violencia contra la Mujer,⁷² un organismo territorial que integra diversos actores profesionales. Los participantes son entidades públicas o privadas, directa o indirectamente involucradas en la lucha contra la violencia de género, como en el campo de la salud, el bienestar social, la asistencia psicológica y legal, la integración cultural, la educación y la investigación. Ponen a disposición sus propias habilidades profesionales, recursos económicos y mecanismos de seguimiento. La Coordinación representa un sistema integral de protección para las víctimas de violencia de género, así como una herramienta de seguimiento fundamental en la ciudad de Turín. Desde 2018, el Ayuntamiento ha fortalecido el diálogo interinstitucional entre todos aquellos actores que operan en el campo de la prevención, protección y persecución de la violencia masculina contra las mujeres, fomentando la coordinación local contra la violencia de género.⁷³ Asimismo, en los últimos años, la Comunidad Intermunicipal del Alto Amentejo (CIMAA) ha impulsado una fuerte articulación institucional entre las instancias locales de apoyo y protección a las víctimas de violencia de género.⁷⁴ Esta red territorial se compromete a brindar apoyo financiero, asistencia médica, psicológica y legal a las mujeres víctimas de violencia y a sus hijos. En última instancia, tiene como objetivo ayudar a las víctimas a salir de la violencia y lograr su (re) integración y empoderamiento socio-laboral. El Ayuntamiento de Turín y la Comunidad Intermunicipal del Alto Amentejo (CIMAA) representan buenas prácticas importantes. Sus redes territoriales y mecanismos de coordinación entre varias entidades profesionales no solamente representan un sistema holístico de protección para las mujeres víctimas de violencia de género, sino que también cooperan en la actividad de seguimiento del fenómeno a nivel local, tarea sumamente compleja ya que es generalmente un fenómeno "sumergido", muy subestimado.⁷⁵ En consecuencia, siguiendo los modelos locales analizados anteriormente, es fundamental involucrar al mayor número posible de entidades de seguimiento y considerar todas las fuentes de información disponibles.

En Brasil, la Municipalidad de Fortaleza ha implementado varias acciones positivas en el campo de la educación y la sensibilización, con foco en la juventud. Estas intervenciones locales han sido supervisadas por la Coordinación Especial de Políticas Públicas para la Juventud (CEPPJ) y sus CUCA (Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciencia y Deporte). Estas acciones tienen como objetivo sensibilizar a los jóvenes sobre cuestiones de género, diversidad y tolerancia, mediante talleres, deportes, formación profesional, eventos públicos y campañas. Además, la Municipalidad de Fortaleza ha promovido acciones positivas innovadoras, entre otras, iniciativas de sensibilización sobre la cultura afrobrasileña, campañas públicas sobre los derechos de las mujeres negras (que enfrentan discriminación interseccional), y acciones preventivas con respecto a la comunidad LGBT (como la introducción de un Día Municipal de Visibilidad de Travestis y Transexuales). Del mismo modo, Cabo Verde y la ciudad de Praia han implementado varias iniciativas de educación, talleres y formación profesional, así como campañas de defensa de la diversidad sexual y los derechos y libertades LGBT.

En Andalucía, las Provincias de Huelva y Jaén están fuertemente comprometidas con la igualdad. En Huelva, las políticas locales recientes se han centrado en la creación del llamado "Espacio de igualdad" donde hombres y mujeres gozan de igualdad de derechos y participación social.⁷⁶ El objetivo último de esta iniciativa local es la sensibilización en materia de género a través de diferentes técnicas, como debates públicos, conciertos, talleres, exposiciones, conferencias, etc. Asimismo, la Diputación de Jaén ha presentado el Festival de Cine contra la Violencia de Género, promoviendo no solamente la creatividad y producción audiovisual sobre este fenómeno, sino también prestando especial atención a su prevención y sensibilización social.⁷⁷ Además, ambas Provincias españolas han implantado cursos de formación específicos sobre igualdad de género. En Huelva, la "Escuela de la Igualdad" proporciona a los políticos locales los conocimientos necesarios para la implementación y desarrollo de

⁷¹ Véase <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/diritti/antiviolenza/codice-rosa>

⁷² En italiano como "Coordinamento Contro la Violenza sulle Donne" (CCVD), http://www.comune.torino.it/politichedigenere/po/po_reti/po_cccvd/

⁷³ En 2018, el Ayuntamiento aprobó un importante Plan de Acción denominado "Turín libre de violencia de género", "Piano d'azione contro la violenza di genere". Véase http://www.comune.torino.it/ucstampa/2018/article_868.shtml

⁷⁴ Protocolo de Estrategia de Lucha contra la Violencia Doméstica y de Género Alto Amentejo Este y Oeste (2018-2021), véase <http://comarca-portalegre.ministeriopublico.pt/protocolos-nacionais/>

⁷⁵ L. Sabbadini, Audizione davanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, (2017), disponible en <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/338920.pdf>

⁷⁶ Véase <http://www.diphuelva.es/igualdad/contenidos/ESPACIO-DE-IGUALDAD/>

⁷⁷ Diputación Provincial de Jaén, "Festival de Cortometrajes contra la Violencia de Género", <https://www.dipujaen.es/microsites/igualdad/festival-de-cortometrajes-contra-la-violencia-de-genero/>

políticas públicas en materia de igualdad de género y su inclusión en las agendas locales.⁷⁸ En 2019, la Diputación de Huelva también presentó la 'Guía para un uso igualitario del lenguaje y la imagen', con el objetivo de abordar el lenguaje sexista en la administración pública local.⁷⁹ Mientras, en Jaén, la "Escuela de feminismo y empoderamiento" está abierta a cualquier persona interesada en asistir a cursos de formación en temas de género, con el fin de abordar los estereotipos patriarcales y el machismo.⁸⁰

Por último, la **Diputación de Huelva** y la Ciudad Metropolitana de Turín han desarrollado acciones positivas peculiares dedicadas a los hombres. En concreto, Huelva ha puesto en marcha el proyecto 'Hombres que sueñan con la igualdad', que tiene como objetivo promover la implicación de los hombres en la consecución de la igualdad, centrándose en su corresponsabilidad en las tareas del hogar.⁸¹ Turín, por su parte, ha apoyado iniciativas (experimentales) dedicadas a los perpetradores de violencia de género con el objetivo de limitar la reincidencia y prevenir la violencia futura contra las mujeres. Si bien limitan la reincidencia y previenen más violencia, estos programas también tienen como objetivo enseñar a los perpetradores de violencia de género a adoptar un comportamiento no violento en las relaciones interpersonales (de conformidad con el artículo 16 del Convenio de Estambul).⁸²

VIOLENCIA DE GÉNERO Y COMUNIDAD LGBT

Varios participantes han observado que la violencia de género y la discriminación afectan fuertemente a la comunidad LGBT. Brasil, Cabo Verde, Francia, Grecia, Italia y Portugal han registrado que las personas LGBT son con frecuencia víctimas de delitos de odio y discursos de odio. Representan un grupo particularmente vulnerable en esas sociedades, un colectivo que "vive con miedo",⁸³ sujeto a discriminación y violencia generalizadas. En muchos países, estas formas de discriminación y violencia siguen siendo (lamentablemente) invisibles, no perseguibles. En consecuencia, la comunidad LGBT corre el riesgo de ser objeto de discriminación y violencia por odio, y además, de quedarse sin recursos legales efectivos, protección y compensación. En Bulgaria, los delitos de odio contra las personas LGBT no se reconocen y, si se registran, la policía suele tratarlos como actos de vandalismo.⁸⁴ En Italia, las personas LGBT no están protegidas ni por disposiciones penales ni civiles.⁸⁵ El sistema legal italiano todavía está cegado ante la homofobia. Sin embargo, este vacío legal contrasta con la realidad. De hecho, según encuestas nacionales,⁸⁶ más del 50% de las personas LGBT en Italia ha sido objeto de discriminación: en la escuela y la universidad, en el lugar de trabajo, en el acceso al trabajo, a la vivienda, a la salud y a los servicios públicos. Actualmente se está debatiendo una nueva propuesta legislativa en el Parlamento italiano.⁸⁷ La propuesta tiene como objetivo incluir el sexo, el género, la orientación sexual y la identidad de género dentro del marco legal vigente sobre delitos de odio y discurso de odio, modificando el Código Penal. Si se aprueba, será una extensión de un marco de derecho penal existente que castiga "la propaganda y la incitación al delito por motivos de discriminación racial, étnica y religiosa". De la misma manera, se esperan reformas legislativas en Brasil, donde la homofobia aún no está criminalizada. En junio de 2019, la Corte Suprema de Brasil abordó la falta existente de recursos legales que protejan a la comunidad LGBT. Declaró que la homofobia y la transfobia deben enmarcarse dentro de la ley penal del racismo, hasta que el congreso federal apruebe una legislación que trate específicamente con la discriminación LGBT.⁸⁸ Sin duda, la decisión de la Corte ejerce una fuerte presión sobre el Parlamento

⁷⁸ Diputación Provincial de Huelva, Escuela de Igualdad, <http://www.diphuelva.es/igualdad/contenidos/ESCUELA-DE-IGUALDAD-00001/>

⁷⁹ Para obtener más detalles, consulte <http://www.diphuelva.es/igualdad/contenidos/Usos-igualitario-del-lenguaje-y-de-la-imagen/>

⁸⁰ Ver <https://www.dipujaen.es/microsites/igualdad/escuela-feminismo-empoderamiento/>

⁸¹ Ver (en español), <http://www.diphuelva.es/igualdad/contenidos/HOMBRES-QUE-SUENAN-CON-IGUALDAD/>

⁸² Art. 20 de la Ley Regional nº 4/2016, (en italiano) en <http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/iterlegcoordweb/dettaglioLegge.do?urnLegge=urn:nir:regione.piemonte:legge:2016:5-en-2019-3-1> Véase también <http://www.cittametropolitana.torino.it/speciali/2018/maltrattanti/>

⁸³ A. Giuffridi, 'Estamos viviendo con miedo': las personas LGBT en Italia ponen sus esperanzas en la nueva ley, 26 de julio de 2020, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/26/italy-lgbt-new-law-debate>

⁸⁴ P. Godzisz y G. Viggiani (eds.), *Running through Hurdles: Obstacles in the Access to Justice for Victims of Anti-LGBTI Hate Crimes*, Lambda Warsaw Association, (2018), disponible en <https://iris.unibs.it/retrieve/handle/11379/509062/88384/2018%20Running%20through%20hurdles.pdf>

⁸⁵ La legislación italiana solo protege a las personas LGBT cuando son discriminadas en el lugar de trabajo, por motivos relacionados con la orientación sexual: ver Decreto Legislativo n. 216 de 9 de julio de 2003, por la que se aplica la Directiva 2000/78 / CE para la igualdad de trato en materia de empleo y condiciones de trabajo (<https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/03216dl.htm>).

⁸⁶ Datos referidos a 2011, véanse detalles (en italiano) aquí <https://www.istat.it/it/archivio/62168>

⁸⁷ Ver los borradores de propuestas (en italiano) en <https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=569&sede=&tipo=>

⁸⁸ Véase la sentencia (ADO 26/DF) en portugués en <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO26votoMAM.pdf>.

brasileño. Al mismo tiempo, el fallo representa un duro golpe para el presidente conservador y homo-transfóbico Jair Bolsonaro.

Grecia y Portugal son los únicos países que participan en el proyecto de R&C que han introducido recientemente el derecho a la identidad de género. Más precisamente, el ordenamiento jurídico griego ha reconocido recientemente que “identidad de género significa la forma interna y personal en que una persona experimenta su propio género, independientemente del género que se registró al nacer, en función de sus características biológicas”.⁸⁹ De esta manera, la ley ha eliminado la necesidad de que las personas transgénero en Grecia se sometan a esterilización para que su género sea reconocido legalmente, una práctica opresiva que viola la integridad corporal de las personas. De manera similar, Portugal ha introducido el derecho a la “autodeterminación” de la identidad de género y la expresión de género y la protección de las características sexuales.⁹⁰ Además, Portugal ha modificado su Código Penal para castigar debidamente los delitos motivados por prejuicios por motivos de orientación sexual e identidad de género.⁹¹ En los últimos años, Francia también ha sido testigo del surgimiento de la cuestión de la “intersexualidad”. El reconocimiento legal de un (tercer) género neutral se ha discutido ante los tribunales franceses. Sin embargo, en mayo de 2017, la Cour de Cassation determinó que la ley francesa no permite el reconocimiento de un género neutral.⁹² Tal reconocimiento (por parte del poder judicial) tendría profundas repercusiones en el sistema legal francés y conllevaría numerosos cambios legislativos. Así, hasta hoy, el sistema legal francés reconoce la clasificación binaria de género - masculino o femenino.

⁸⁹ Véase la Ley 4491/2017 (Gaceta del Gobierno A '152 / 13-10-2017). Véase también <https://www.ilga-europe.org/resources/news/latest-news/greece-gender-recognition-law-oct2017>.

⁹⁰ Véase Ley n° 38/2018, <https://dre.pt/pesquisa/-/search/115933863/details/maximized>.

⁹¹ Véase Ley n° 94/2017. Véase también la Resolución del Consejo de Ministros n° 61/2018, de 21 de mayo, y la Estrategia Nacional de Igualdad y No Discriminación 2018-2030 “Portugal + Igualdad”.

⁹² Tribunal de Casación francés, n° 16-17189 (4 de mayo de 2017), disponible en <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000034653561/>.

3. DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN LA MIGRACIÓN

LA DIFÍCIL DEFINICIÓN DE 'MIGRANTE'

En primer lugar, es fundamental analizar el concepto de 'migrante'. Vale la pena señalar que, a nivel internacional, no existe una definición universalmente aceptada. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN DESA) define 'migrante' como una persona que se muda de su lugar de residencia habitual, temporal o permanentemente, y por una variedad de razones.⁹³ Resulta controvertido que el término 'inmigrante' pueda abarcar todo, un concepto general que se refiere a cada persona que se mueve. El desacuerdo fundamental se refiere a si 'inmigrante' es una etiqueta que también incluye a los refugiados.⁹⁴ Por un lado, la visión inclusivista sostiene que los migrantes son personas que se han mudado independientemente de su estatus legal y sus motivaciones (en consecuencia, incluidos los refugiados).⁹⁵ Por otro lado, la visión residualista ve a los migrantes como personas que se han mudado de su lugar de residencia habitual por cualquier motivo que no sea el de huir de la guerra o la persecución.⁹⁶ Siguiendo este último punto de vista, un migrante es alguien que elige mudarse y, a diferencia de los refugiados, un migrante no teme persecución o daños graves en su país de origen. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), desdibujar los términos 'refugiados' y 'migrantes' desvía la atención de la protección legal específica que solo los refugiados requieren. Por lo tanto, para proteger el estatus peculiar de los refugiados, el ACNUDH es el principal defensor del punto de vista residualista.

A pesar de puntos de vista tan diferentes, es indudable que las razones para mudarse son diversas. Por ejemplo, el movimiento de una persona o un grupo de personas puede estar motivado por oportunidades económicas. Estos individuos a menudo se denominan 'migrantes económicos' y se definen como alguien que abandona su país de origen para buscar una vida mejor.⁹⁷ Este es un claro ejemplo de 'migración voluntaria' según la cual las personas abandonan su hogar debido a los llamados 'factores de atracción' (como mejores oportunidades profesionales, educación o reagrupación familiar). Por el contrario, cuando la migración es el resultado de "factores de empuje" (entre otros, persecución, guerra, violaciones de los derechos humanos y abusos), puede definirse como migración forzada. Los factores de empuje más crueles y duros llevan a las personas a buscar protección internacional. Las personas que buscan esta protección no huyen de la pobreza (no buscan mejores oportunidades), están huyendo del peligro.⁹⁸ Esto ocurre generalmente cuando una sociedad deja de brindar seguridad a sus ciudadanos y, en consecuencia, cae en el desorden. En muchos casos, las personas huyen aterrorizadas de los abusos perpetrados por su propio Estado. En otros casos, están escapando de una opresión que el Estado no puede prevenir porque ha perdido el control del territorio o ha dejado de funcionar de manera efectiva.⁹⁹

Las personas que buscan protección internacional se denominan "solicitantes de asilo". Más precisamente, un solicitante de asilo es alguien cuya solicitud de protección internacional aún no ha sido decidida definitivamente por el país en el que la ha presentado.¹⁰⁰ El concepto de 'asilo' se refiere a un proceso y difiere del concepto de 'condición de refugiado'. De hecho, no todos los solicitantes de asilo serán finalmente reconocidos como "refugiados", pero todo refugiado reconocido es inicialmente un solicitante de asilo. Los 'refugiados' son una categoría específica de personas que cruzan fronteras internacionales. De acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, un 'refugiado' se define como cualquier persona que "debido a un temor fundado de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política está fuera del país de su nacionalidad y no puede o, debido a tal temor, no quiere acogerse a la

⁹³ Véase el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), *Recomendaciones sobre estadísticas de migración internacional*, 1998, pág. 9.

⁹⁴ J. Carling, *¿Cuál es el significado de migrante?* Disponible en www.significadodemigrantes.org (último acceso en julio de 2020).

⁹⁵ Por ejemplo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) favorece el enfoque inclusivo (véase <https://www.iom.int/who-is-a-migrant>)

⁹⁶ El principal proponente de la visión residualista de los migrantes es la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). Véase <https://meaningofjcted.files.wordpress.com/2016/09/definitions-compared.png> para una explicación visual y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 'Refugiados' y 'Migrantes' - Preguntas frecuentes (FAQ), 31 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/56e81c0d4.html>.

⁹⁷ <https://www.amnesty.org.au/refugee-and-an-asylum-seeker-difference/>.

⁹⁸ A. Betts y P. Collier, *Refuge: Rethinking Refugee Policy in a Changing World*, (Oxford University Press, 2017), pág. dieciséis.

⁹⁹ ACNUR, *El estado de los refugiados en el mundo 1993*, Introducción: El desafío de la protección, véase <https://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4c6da96/state-worlds-refugees-1993-challenge-protection.html#:~:text=The%20State%20of%20The%20World's%20Refugees%201993%3A%20The%20Challenge%20of%20Protection,-By%20United%20Nations&text=It%20is%20also%20an%20elcuent,to%20their%20homes%20one%20again.>

¹⁰⁰ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Glosario sobre migración*, 2019, disponible en https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf.

protección de ese país; o bien, quien, no teniendo nacionalidad, se encuentra fuera del país de su anterior residencia habitual como consecuencia de tales hechos.¹⁰¹ El derecho internacional proporciona la definición universal de refugiado y también establece principios básicos para la protección de estas personas.¹⁰² El principio de no devolución (es decir, no devoluciones forzadas) es la obligación más relevante. Hoy en día, se considera una norma de derecho consuetudinario,¹⁰³ lo que significa que tiene carácter absoluto y representa un límite claro a la discreción de los Estados soberanos en la regulación de la migración. Afirma que un refugiado no debe ser devuelto a un país donde enfrentaría serias amenazas a su vida o libertad. En consecuencia, este principio prohíbe al Estado extraditar, deportar, expulsar o devolver a un refugiado. También implica que no se puede rechazar a los solicitantes de asilo, que no se puede impedir que soliciten protección (ex ante). De hecho, cada solicitante de asilo podría potencialmente ser reconocido como refugiado. Por lo tanto, el principio de no devolución no solo cubre a los refugiados reconocidos, sino también a los solicitantes de asilo que esperan la determinación de su estatus.¹⁰⁴ La no admisión, los rechazos en las fronteras, las devoluciones de embarcaciones son violaciones del principio de no devolución.

Por un lado, es indudable que la gestión de los flujos migratorios y la adecuada protección de los refugiados son objetivos entrelazados. El propio ACNUR reconoce que su interés general en el campo de la migración se deriva del hecho de que existen vínculos entre el desplazamiento forzado y los movimientos migratorios.¹⁰⁵ En 2016, la Asamblea General de la ONU reconoció explícitamente el fuerte vínculo entre migrantes y refugiados, y adoptó la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes.¹⁰⁶ A pesar de reconocer la diferencia entre los estándares legales que protegen a esas personas, la Declaración afirma la urgente necesidad de un enfoque integral de la movilidad humana. Declara que, incluso si la gestión de refugiados y migrantes se rige por diferentes conjuntos de normas, ambos tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales. En otras palabras, aunque muchas personas que se desplazan no tengan la condición de refugiado, necesitan (la misma) protección de los derechos humanos. Además, tanto los refugiados como los migrantes pueden enfrentar desafíos comunes y tener vulnerabilidades similares.¹⁰⁷ Los migrantes vulnerables incluyen mujeres en riesgo, niños, especialmente niños migrantes no acompañados o niños separados de sus familias, miembros de minorías étnicas y religiosas, víctimas de violencia, personas mayores, personas con discapacidad, personas que son discriminadas por cualquier motivo, pueblos indígenas, víctimas de trata de personas y víctimas de explotación y abusos en el contexto del tráfico ilícito de migrantes.¹⁰⁸ Estas personas tienen un mayor riesgo de sufrir daños durante su proceso de migración. Su vulnerabilidad a las violaciones de los derechos humanos es el resultado de formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, desigualdad y dinámicas sociales que conducen a niveles disminuidos y desiguales de poder y disfrute de los derechos.¹⁰⁹ Es importante destacar que estos migrantes vulnerables pueden quedar fuera de la categoría legal específica de "refugiados". No obstante, necesitan una protección especial (principalmente por características personales como edad, identidad de género, discapacidad o estado de salud, o porque han sido víctimas de abusos). Por lo tanto, incluso cuando los migrantes no se califican

¹⁰¹La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 1.

¹⁰²Véase la Convención de Refugiados de 1951, art. 3 (no discriminación), art. 31 (no penalización) y art. 33 (no devolución).

¹⁰³Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *El principio de no devolución como norma del derecho internacional consuetudinario. Respuesta a las preguntas planteadas al ACNUR por el Tribunal Constitucional Federal de la República Federal de Alemania en los casos 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, (1994)*, <https://www.refworld.org/docid/437b6db64.html>.

¹⁰⁴Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 'Alcance del principio de no devolución en la gestión de fronteras contemporánea: áreas del derecho en evolución', (2016), p. 14, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-scope-non-refoulement-0_en.pdf.

¹⁰⁵ACNUR, *Memorando de entendimiento entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones*, 15 de mayo de 1997, párr. 10, disponible en <https://www.unhcr.org/4aa7a3ed9.pdf>.

¹⁰⁶Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes: Resolución adoptada por la Asamblea General*, 3 de octubre de 2016, A / RES / 71/1, disponible en <https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>.

¹⁰⁷En el contexto de la migración, la 'vulnerabilidad' representa la capacidad limitada para evitar, resistir, hacer frente o recuperarse de un daño, y los 'migrantes en situaciones vulnerables' son aquellas personas que no pueden disfrutar efectivamente de sus derechos humanos, corren un mayor riesgo de sufrir daños. violaciones y abusos y, en consecuencia, tienen derecho a exigir el mayor deber de cuidado de un garante de deberes. Véase OIM, *Glosario sobre migración*, (2019), disponible en https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf.

¹⁰⁸Resolución 35/17 del Consejo de Derechos Humanos, *Protección de los derechos humanos de los migrantes: el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular*, pág. 3, disponible en https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_HRC_RES_35_17.pdf.

¹⁰⁹Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Documento de la ONU A / HRC / 37/34, Principios y orientación práctica sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones vulnerables*, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2018), pág. 5, <https://undocs.org/A/HRC/37/34>.

como refugiados, pueden estar sujetos a otros tipos de protección.¹¹⁰ De ello se desprende que, en el marco de la migración internacional, no existe una distinción clara entre los migrantes que necesitan protección y los migrantes que no tienen derecho a ella. Esta confusión es particularmente cierta en el contexto de "grandes movimientos".¹¹¹ Los grandes movimientos migratorios también se denominan flujos migratorios 'mixtos' y, en estos flujos, la dimensión de los refugiados varía. En algunos casos (por ejemplo, el aumento de las llegadas a Europa por barco en el Mediterráneo oriental en 2015) la gran mayoría son refugiados. En otros, la composición es más mixta.¹¹² Sin embargo, los riesgos a los que se exponen refugiados y migrantes suelen ser los mismos. Por estas razones, de acuerdo con la Declaración de Nueva York, la comunidad internacional tiene que garantizar un apoyo, asistencia y protección integral a la política migratoria, coherente con las obligaciones del derecho internacional (tanto las normas de derechos humanos como las normas de protección de refugiados). Deben evitarse los movimientos inseguros y desordenados de migrantes, o al menos combatirse.¹¹³ Esencialmente, la comunidad internacional debe comprometerse a "hacer que la migración funcione para todos".¹¹⁴ De hecho, según el Secretario General de la ONU, António Guterres, "Sin buscar la creación de nuevas categorías legales o expandir las formas únicas de protección internacional que se brindan en el marco de los refugiados, debemos diseñar una respuesta adecuada a las necesidades de los migrantes en grandes movimientos".¹¹⁵

Por otro lado, a pesar de los peligros comunes a los que están expuestas muchas personas en movimiento, nadie nunca borrará la línea entre refugiados y migrantes. De hecho, solo los refugiados se desplazan (o mejor, huyen) debido a conflictos o persecuciones o, más en general, a la falta de protección en sus propios países. Por lo tanto, solo ciertas personas necesitan protección específica debido a las situaciones que dejaron atrás. Tratarlos como migrantes "simples" corre el riesgo de oscurecer su estatus y sus derechos distintos en el derecho internacional.¹¹⁶ De hecho, los refugiados son un grupo específicamente definido y protegido por el derecho internacional, debido a la situación en su país de origen, lo que les imposibilita regresar a sus hogares (es decir, por temor a que la persecución, el conflicto, la violencia u otras circunstancias hayan alterado gravemente el orden público).¹¹⁷ Son reconocidos de ese modo precisamente porque es demasiado peligroso para ellos regresar a casa y, pues, necesitan protección en otro lugar. Según el ACNUR, la situación de los refugiados es una preocupación común de la humanidad.¹¹⁸ Por lo tanto, minimizar las razones por las que los refugiados se desplazan corre el riesgo de socavar su estatus legal y, en consecuencia, su necesidad de protección.

INTERVENCIONES LEGISLATIVAS RECIENTES

En los últimos años, la migración se ha convertido en un desafío político y social crítico, particularmente en asuntos como la integración, la seguridad y la gestión de fronteras.¹¹⁹ A nivel mundial, somos testigos de una creciente intolerancia hacia aquellas personas que son percibidas como "otros" o "ajenos". Los valores de inclusión, tolerancia y no discriminación se han visto socavados significativamente. Han sido desafiados por nuevos y fuertes temores que, esencialmente, perciben al "otro" como una amenaza para la sociedad de acogida. Estas preocupaciones han provocado el creciente consenso de los partidos nacionalistas, de extrema derecha y los sentimientos antiinmigrantes.

Varios países han entablado un debate cada vez más intenso sobre las "llegadas insostenibles" de migrantes a sus territorios. Brasil se ha enfrentado a la afluencia masiva de solicitantes de asilo de Venezuela a través de su frontera norte (particularmente en el Estado de Roraima). La Unión Europea ha estado extremadamente expuesta a las oleadas de migrantes y refugiados. El número sin precedentes de llegadas alcanzó

¹¹⁰Véase, por ejemplo, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional; la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas; y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

¹¹¹Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, párr. 6.

¹¹²F. Grandi, 'Refugee and Migration', en J. Knolle y J. Poskett (eds.), *Migration*, (Cambridge University Press, 2020), p. 79-95.

¹¹³Consúltese la Resolución 73/195 de la AGNU, Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, (2019), disponible en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195.

¹¹⁴Informe del Secretario General, documento de las Naciones Unidas A / 72/643, Hacer que la migración funcione para todos, (2017), disponible en https://refugeesjcted.un.org/sites/default/files/sg_report_en.pdf.

¹¹⁵Ibíd, párr. 50.

¹¹⁶F. Grandi, "Refugee and Migration", *supra cit.*

¹¹⁷Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), 'Refugiados' y 'Migrantes' - Preguntas frecuentes (FAQ), 31 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/56e81c0d4.html>.

¹¹⁸Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), documento de las Naciones Unidas A / 73/12 (Parte II), Pacto mundial sobre refugiados, disponible en https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf.

¹¹⁹Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Informe sobre las migraciones en el mundo 2018, Capítulo 2, pág. 13, disponible en https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf.

su punto máximo en 2015, cuando las solicitudes de protección internacional por primera vez casi alcanzaron los 1,3 millones.¹²⁰ El impacto de la crisis migratoria fue particularmente severo en Grecia, Italia y España, ya que sus costas estaban directamente interesadas en la gestión de las rutas migratorias del Mediterráneo y de África Occidental.¹²¹ Más precisamente, Grecia se vio empeñada en la ruta del Mediterráneo oriental, que ha sido testigo de la mayor ola migratoria.¹²² En 2015, el sistema de asilo griego casi colapsó. La declaración conjunta UE-Turquía (firmada el 18 de marzo de 2016) representó un punto de inflexión en la gestión de la crisis migratoria en Grecia.¹²³ Sin embargo, su legitimidad está fuertemente debatida.¹²⁴ Italia se enfrentó a la llegada sin precedentes de migrantes de la ruta del Mediterráneo central. Las llegadas masivas de solicitantes de asilo por el mar Mediterráneo desencadenaron fuertes posiciones xenófobas y reclamos de "invasión".¹²⁵ En consecuencia, el legislador italiano ha introducido dos "Decretos de seguridad",¹²⁶ que se basan en la idea de que la inmigración y la inseguridad son fenómenos fuertemente entrelazados. Los Decretos de Seguridad tenían como objetivo frenar las grandes admisiones de migrantes en el territorio italiano, reduciendo los criterios para el permiso de residencia humanitario, "criminalizando" las operaciones de salvamento marítimo e imponiendo la idea de que las enormes llegadas de migrantes del Mediterráneo solo pueden poner en peligro la seguridad interna y la estabilidad. Sin embargo, leer el fenómeno migratorio (solo) en términos de preocupaciones de seguridad está lejos de ser controvertido.¹²⁷ De hecho, el Tribunal Constitucional italiano se ha pronunciado recientemente sobre la inconstitucionalidad parcial del primer Decreto de Seguridad.¹²⁸ De manera similar, en Francia ha habido muchas contradicciones en las políticas migratorias. En los últimos años, la principal preocupación del legislador francés ha sido hacerse con el control de los flujos migratorios. En 2018, se adoptó la "Ley de inmigración controlada" con el objetivo de simplificar y agilizar el procedimiento de acogida.¹²⁹ Al mismo tiempo, esta Ley contiene varias medidas que tienden a reducir la inmigración, debilitar los derechos fundamentales y las garantías individuales. Así, Grecia, Italia y Francia han implementado recientemente políticas migratorias controvertidas, que corren el riesgo de entrar en conflicto no solamente con sus principios constitucionales,¹³⁰ sino también con el derecho consuetudinario internacional (que prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros y establece el principio de no devolución).

Bulgaria y Portugal registraron que los migrantes y las minorías étnicas son muy vulnerables a la intolerancia, las campañas públicas agresivas y los movimientos nacionalistas de extrema derecha. Ambos países también han informado de un discurso de odio generalizado en Internet y de amenazas on line contra los migrantes. En muchos casos, las medidas adoptadas para combatir el discurso de odio on line son inadecuadas y las sanciones no son un disuasivo.¹³¹ Además, Portugal ha informado de la persistencia de casos de violencia policial contra migrantes (brasileños, ucranianos, rumanos y moldavos) y minorías (en particular romaníes y afrodescendientes, pero también musulmanes, lesbianas, gays, bisexuales y transexuales).

POLÍTICAS (LOCALES) RECIENTES

¹²⁰ Según Eurostat, consúltase https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en

¹²¹ Véase

<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?page=1&view=grid&Type%255B%255D=3&Search=%2523monthly%2523>

¹²² Según Frontex, 885.000 migrantes lo utilizaron para llegar a la UE en 2015, 17 veces más que en 2014.

¹²³ Consejo de la Unión Europea, 'Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016', Comunicado de prensa 144/16, 18.03.2016, en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

¹²⁴ Véase M. Duhaâ, 'The EU Migration Crisis and the Human Rights Implications of the Externalization of Border Control', en C. Strohal & S. Kieber (autores) & W. Benedek, P. Czech, L. Heschl, K. Lukas, & M. Nowak (eds.), *Anuario europeo de derechos humanos, 2018*, p. 135-166. Véase también L. Haferlach y D. Kurban, *Lecciones aprendidas del Acuerdo UE-Turquía sobre refugiados para guiar las asociaciones de migración de la UE con países de origen y tránsito, Política global, 2017*, disponible en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.12432>

¹²⁵ H. de Haas, 'The Myth of Invasion', (2015), disponible en <http://heindehaas.blogspot.com/2015/05/the-myth-of-invasion.html>

¹²⁶ Decreto Ley n. 113/2018, primer "Decreto de seguridad" también conocido como "Decreto Salvini" y Decreto Ley n. 53/2019, segundo "Decreto de seguridad" también conocido como "Decreto de seguridad bis".

¹²⁷ C. Corsi, 'Evaluating the' Salvini Decree ': Dudas de legitimidad constitucional', EUI (2019), en https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61784/PB_2019_06_MPC.pdf?sequence=1&isAllowed=y y S. Carta, 'Más allá de los puertos cerrados: el nuevo Decreto-Ley italiano sobre inmigración y seguridad', (2018), disponible en <https://eumigrationlawblog.eu/beyond-closed-ports-the-new-italian-decree-law-on-immigration-and-security/>

¹²⁸ Tribunal Constitucional italiano, Sentencia 186/2020, 9 de julio de 2020, ECLI: IT: COSTE: 2020: 186, https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2020:186

¹²⁹ Loi n° 2018-778 de 10 octobre de 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

¹³⁰ Ver art. 10 (3) de la Constitución italiana ("Un extranjero al que, en su país de origen, se le niegue el ejercicio efectivo de las libertades democráticas garantizadas por la Constitución italiana, tendrá derecho al asilo en las condiciones establecidas por la ley").

¹³¹ Véase el Informe de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) sobre Portugal, (2018), p. 9.

La definición de las políticas migratorias suele estar centralizada a nivel nacional. Los gobiernos nacionales normalmente tienen el poder de decisión exclusivo sobre la regulación de los flujos migratorios y la admisión de extranjeros dentro de las fronteras nacionales. Las autoridades territoriales, Regiones y Municipios no pueden regular la inmigración y el asilo de forma autónoma. Sin embargo, estas entidades territoriales son competentes para la integración social de los migrantes y son responsables de la coordinación de diversas medidas asistenciales como el alojamiento, la asistencia sanitaria, la educación y la formación. Se deduce que las políticas de integración y las acciones positivas (contra la exclusión y discriminación de los migrantes) suelen estar en manos de las autoridades locales. Estas entidades territoriales, con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, están directamente interesadas en el diseño e implementación de medidas específicas que aseguren la inclusión socioeconómica de los migrantes en la sociedad de acogida. Es importante notar que el proceso de integración se ocupa de varios derechos humanos y libertades fundamentales, entre ellos la dignidad social, la no discriminación, el pleno desarrollo de cada persona humana, la participación efectiva en la organización política, económica y social del país.¹³² Estos valores fundamentales están consagrados tanto en los instrumentos de derecho internacional (en particular en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial),¹³³ leyes nacionales y disposiciones constitucionales. En consecuencia, la mayoría de los integrantes del proyecto R&C han participado en la implementación de intervenciones nacionales, regionales y locales destinadas a combatir la discriminación basada en la migración y la segregación étnica.

Las ciudades de Fortaleza (Brasil), Praia (Cabo Verde), Dunkerque (Francia), Turín (Italia), Huelva y Jaén (España) han adoptado planes municipales de intervención contra la discriminación étnica y basada en la migración. Más precisamente, han introducido acciones positivas con el fin de promover la inclusión social de los migrantes a nivel municipal. La Ciudad de Fortaleza ha financiado una estrategia local para acoger a migrantes y refugiados, ofreciéndoles una residencia pública, denominada Centro-Dia, donde se garantizan condiciones mínimas de vida para todos (entre otras cosas, vivienda, alimentación y seguridad, así como asistencia jurídica). La ciudad de Dunkerque ha financiado acciones específicas para garantizar el derecho a la higiene de los refugiados en el campo humanitario de Grande-Synthe. En la Región del Egeo Meridional (Grecia), incluida la isla de Syros,¹³⁴ las intervenciones locales se han centrado principalmente en la integración social y la emancipación económica de los inmigrantes, a través de la prestación de servicios de asesoramiento, apoyo legal y mediación intercultural. Además, varias organizaciones y centros de investigación han estado monitoreando activamente el fenómeno de la discriminación racial (entre otros, el Centro de Prevención "THISEAS" de las Cícladas, el Observatorio Antirracista de la Universidad del Egeo, el Centro de Investigación y Desarrollo de la Sacra Metrópoli de Syros, el Centro Comunitario del Municipio de Syros-Ermoupolis y la Escuela Vardakeios de Ermoupolis). Asimismo, la Región de Piamonte (Italia) ha activado una fuerte Red Regional contra la Discriminación,¹³⁵ un Fondo de Solidaridad para la protección judicial de las víctimas de discriminación,¹³⁶ varias iniciativas de sensibilización y actividades de formación para "agentes antidiscriminación".¹³⁷ En Andalucía (España), las Provincias de Huelva y Jaén han adoptado medidas locales específicas para la integración social de los migrantes. Las intervenciones recientes se han centrado principalmente en iniciativas educativas y de formación, más precisamente en cursos de español y clases de tecnología de la información y las comunicaciones. Además, debido a la cosecha de aceituna estacional, la provincia de Jaén ha creado una serie de Centros de Atención al Trabajador Temporero, así como servicios de alojamiento y centros de atención para hijos de trabajadores temporeros. Asimismo, la ciudad de Praia ha financiado varias iniciativas de información para los migrantes que necesitan acceso a servicios básicos (entre otros, educación, salud, seguridad social y regularización), así como cursos de idiomas y formación profesional.

¹³² Ciertos participantes (como el Ayuntamiento de Turín) favorecen el concepto de 'participación intercultural' en lugar de 'integración', donde el primero tiene un enfoque específico en el compromiso intercultural, un enfoque inclusivo y participativo en la gestión de diferentes culturas, comunidades y personas, promoviendo su comprensión e interacción en la esfera pública.

¹³³ Véase art. 5, 6 y 7 Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1965.

¹³⁴ En el marco de la Estrategia regional de Inclusión Social, Lucha contra la Pobreza y todas las formas de Discriminación, dentro del NSRF (Marco Estratégico Nacional de Referencia 2014-2020).

¹³⁵ Véase <http://www.piemontecontrolediscriminazioni.it/rete-regionale>.

¹³⁶ En italiano como "Fondo per il patrocinio legale delle vittime di discriminazioni", http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2017/07/attach/re201704_polsoc.pdf.

¹³⁷ En el marco del Plan Regional Trienal contra la Discriminación (2018-2020), https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-01/piano_triennale_2018-2020_0.pdf. Ver también <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/diritti/antidiscriminazioni/rete-regionale-contro-discriminazioni>

El Ayuntamiento de Turín ha desarrollado políticas interculturales avanzadas y representa un modelo destacado.¹³⁸ En 2018, estableció nuevas "Directrices para la intercultura y la participación",¹³⁹ con el fin de promover la participación plena e igualitaria de todos en la adopción de políticas locales. Más recientemente, en junio de 2020, el Ayuntamiento de Turín ha lanzado una consulta pública, según la cual se invita a los ciudadanos a presentar propuestas escritas destinadas a redactar conjuntamente el (nuevo) Acuerdo de colaboración para una Turín antirracista.¹⁴⁰ De esta forma, el Ayuntamiento de Turín ha afirmado su compromiso de luchar contra el racismo y la intolerancia al odio, al tiempo que consolida su enfoque abierto y participativo en la definición de políticas públicas locales.

¹³⁸ Véase <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/torino>.

¹³⁹ En italiano como "Linee guida per il Coordinamento alle Politiche per l'Interculturalità e alla Partecipazione", [http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Documents/La%20politica%20interculturale%20della%20Città%20odi%20Torino latest.pdf](http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Documents/La%20politica%20interculturale%20della%20Città%20odi%20Torino%20latest.pdf)

¹⁴⁰ En italiano como "Patto di Collaborazione per una Torino Antirazzista", <http://www.comune.torino.it/benicomuni/bm~doc/avviso-per-la-presentazione-di-proposte-di-collaborazione.pdf>. See also http://www.comune.torino.it/ucstampa/comunicati/article_152.shtml

4. CONCLUSIONES

Esta investigación confirma que las desigualdades y la violencia persisten en todas las sociedades, en todas las culturas, en todos los países y territorios, desde una pequeña isla (como Syros) hasta una gran metrópoli (como Fortaleza). Dado que la intolerancia y las disparidades existen en todos los lugares, cada legislador nacional y entidad local sentirá la urgente necesidad de abordar estas cuestiones con miras a lograr la igualdad de facto para todos. Tanto los decisores estatales como locales se comprometerán a promover la igualdad por todos los medios, entre otras cosas a través de reformas legislativas, implementación de políticas sociales, estrategias nacionales, acciones positivas y planes de intervención locales.

Con respecto a las desigualdades de género, es importante recordar que la violencia de género es la forma más deshumanizadora de opresión de género. Por esta razón, las autoridades nacionales y locales competentes adoptarán políticas y medidas que aborden por igual la prevención, protección y sanción de la violencia, con el fin de garantizar un enfoque integral e integrado contra la violencia de género (como sugiere, en Europa, el Convenio de Estambul y su Estructura de 4 pilares). En el marco del proyecto R&C, varios legisladores han privilegiado en gran medida las reformas nacionales destinadas a tipificar como delito los actos de violencia contra las mujeres y abordar las deficiencias de las disposiciones de la legislación penal (procesal). De esta manera, no han logrado reconocer plenamente la dimensión estructural del fenómeno. En efecto, las reformas penales no son suficientes para abordar las razones sociales y culturales de la violencia contra la mujer. Las actitudes y estereotipos patriarcales generalizados deben abordarse mediante intervenciones sistemáticas, incluyendo iniciativas de educación, concienciación, formación de profesionales y, de manera más general, medidas preventivas destinadas a combatir los patrones de comportamiento sociales y culturales sexistas que se basan en la idea de inferioridad de la mujer. Para lograr este objetivo, los actores regionales y urbanos juegan un papel fundamental. Sin tener competencias en materia de derecho penal, son los verdaderos protagonistas de la implementación efectiva de la legislación y las políticas sociales de igualdad. Por ello, los actores territoriales deben garantizar un sistema integral de prevención y protección a las víctimas de violencia de género.

La violencia de género se ha considerado con frecuencia no solo como un fenómeno generalizado que afecta a las mujeres, sino también al colectivo LGBT. De hecho, la mayoría de los participantes en el proyecto R&C registraron que las personas LGBT son frecuentemente víctimas de intolerancia, crímenes de odio y discursos de odio. Lamentablemente, en muchos países estas formas de discriminación y violencia siguen siendo invisibles y no se procesan. En consecuencia, esta investigación pretende resaltar que la discriminación y la violencia que afectan al colectivo LGBT deberían merecer más atención tanto a nivel nacional como local.

La discriminación y la violencia basadas en la migración representan un fenómeno más complejo. Primeramente, no existe una definición universalmente aceptada de "migrante". En segundo lugar, las políticas migratorias suelen estar influenciadas por necesidades territoriales. De la misma manera, las políticas de integración (o "interculturales") se ven afectadas por las sensibilidades locales. Por ejemplo, algunos territorios son considerados tradicionalmente como zona de tránsito por su ubicación geoestratégica (como Cabo Verde que conecta América, Europa y África) y, en consecuencia, tienen una tradición consolidada en el tratamiento de la migración. Otros países se han visto expuestos a llegadas "insostenibles" de solicitantes de asilo y migrantes solo en los últimos años. Además, ciertos territorios se caracterizan por la emigración más que por la inmigración (como Rumanía, que es uno de los países europeos con mayor población emigrante). A pesar de estas diferencias territoriales, las afirmaciones de nacionalismo y sentimientos antiinmigrantes (xenófobos) representan una tendencia común. En efecto, las intervenciones recientes han priorizado principalmente la necesidad de (re) tomar el control de los territorios nacionales y, en consecuencia, actuar devoluciones en las fronteras y otros obstáculos para los migrantes. De esta manera, los legisladores nacionales no han logrado conciliar adecuadamente la necesidad de enfrentar los problemas migratorios al tiempo que comprenden su dimensión humanitaria. En consecuencia, no solo han socavado la condición de solicitantes de asilo y refugiados, sino que también han violado el principio de no devolución, así como el derecho internacional de los derechos humanos y los principios constitucionales nacionales. Además, han afectado negativamente la actuación de las normas contra la discriminación y las políticas inclusivas a nivel nacional.