vivre ensemble sans discrimination

Estudio comparado de las normas y de la legislación sobre discriminación racial/étnica, racismo y xenofobia en España, Francia, Túnez y Marruecos

INFORME

Financiado por la Unión Europea

Socios:

Edita: Proyecto “Convivir sin discriminación: un enfoque basado en los derechos humanos y la perspectiva de género”
https://vivre-ensemble.ma/

Síguenos en:

Autoría:
Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid.

Coordinación de textos: Mª. Carmen Barranco Avilés - Directora del Instituto de Derechos Humanos “Gregorio Peces-Barba”. Universidad Carlos III de Madrid.

Servicios editoriales: Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, abril 2022.

ISBN: 978-84-09-41102-3

Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se citen las fuentes, respetándose el contenido tal como está editado sin ningún tipo de tergiversación o cambio.

Esta publicación se ha realizado con el apoyo financiero de la Unión Europea. El contenido es responsabilidad exclusiva de las autoras y autores y no refleja necesariamente la opinión de la Unión Europea.

La información sobre las URLs y los enlaces a sitios web que figuran en la presente publicación se facilitan para comodidad del lector y son correctos en el momento de su publicación. No se asumirá ninguna responsabilidad por la exactitud permanente de esa información ni por el contenido de ningún sitio web externo.

El presente informe ha sido realizado por el Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid en el marco de la asistencia técnica para la revisión de las normas y recomendaciones de organismos internacionales, regionales y de la Unión Europea en materia de lucha contra la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia, así como para la realización de un estudio comparado entre las legislaciones de Marruecos y tres países seleccionados, convocada por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) bajo los términos de referencia AT/0010/19 para la ejecución del proyecto “Vivre ensemble sans discrimination: une approche basée sur les droits de l’Homme et la dimension genre”, que lleva a cabo junto con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El proyecto está financiado por la Unión Europea y cuenta con el apoyo técnico de la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España.

El equipo que lo ha desarrollado está formado por Javier Ansuátegui Roig, Rafael de Asís Roig, María del Carmen Barranco Avilés, Mohamed Larbi Ben Othmane, Diego Blázquez Martín, Patricia Cuenca Gómez, Javier Dorado Porras, Adil Moussebbih y Óscar Pérez de la Fuente, y ha contado con el apoyo de Claudia Forte Díaz, Marta Gómez Martín e Inés Romero Parra.

Índice

SIGLAS Y ACRÓNIMOS 7

NOTA DE SÍNTESIS 10

1. INTRODUCCIÓN 10

2. NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN ESPAÑA 11

3. NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN FRANCIA 13

4. NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN TÚNEZ 17

5. NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN MARRUECOS 20

INFORME DE ANÁLISIS 22

1. INTRODUCCIÓN 22

2. NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN ESPAÑA 24

2.1. El marco normativo internacional 24

2.2. Marco constitucional del derecho a la igualdad 25

2.3. Legislación sobre igualdad y no discriminación por razón del origen racial o étnico y población de origen extranjero en España 26

2.3.1. Conceptos relativos a la discriminación 26

2.3.2. Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica 29

2.3.3. La población extranjera en España 32

2.4. Legislación penal 33

2.5. Legislación civil 38

2.6. Legislación laboral 38

2.7. Legislación en materia de educación 40

2.8. Legislación en materia de deporte 40

2.9. Legislación en materia de medios de comunicación 41

2.10. Legislación en materia de fuerzas y cuerpos de seguridad 42
2.11. Estrategias y planes de acción nacionales en materia de discriminación hacia la población migrante, racismo y xenofobia 42
2.11.1. I Plan de derechos humanos 42
2.11.2. Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones 43
2.11.3. Estrategia Integral de Lucha contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia 2011 43
2.11.4. Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 44
2.11.5. Acuerdo de cooperación interinstitucional para luchar contra el racismo, la xenofobia, la LGTBIfobia y otras formas de intolerancia 44
2.12. Población especialmente vulnerable 45
2.12.1. Pueblo gitano 45
2.12.2. Discriminación por razón del sexo 47
2.12.3. Discriminación por motivos de religión o creencias 47
2.12.4. Discriminación por razón de la orientación y/o identidad sexual 49
2.12.5. Menores no acompañados de origen extranjero 50
2.12.6. Personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional 51
2.13. Puntos fuertes, deficiencias y lagunas 51

3. NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN FRANCIA 54

3.1. El marco normativo internacional 55
3.2. Legislación en materia de igualdad y no discriminación por razón del origen racial o étnico en Francia 57
3.2.1. Legislación penal 58
3.2.2. Legislación laboral 60
3.2.3. Legislación civil 61
3.2.4. Legislación sobre vivienda 61
3.2.5. Legislación en materia de educación 61
3.2.6. Normativa urbanística 62
3.2.7. Legislación sobre asilo e inmigración 62
3.2.8. Normativa en ámbito audiovisual 62
3.2.9. Legislación sobre prestaciones sociales 63
3.2.10. Normativa en materia de género e igualdad de oportunidades 63
3.3. Otros instrumentos normativos 64
3.4. Estrategias y planes de acción nacionales en materia de discriminación hacia la población migrante, racismo y xenofobia 65
3.4.1. Plan nacional de lucha contra el racismo y el antisemitismo 2018-2020 66
3.4.2. Plan nacional de lucha contra el racismo y el antisemitismo y la incitación al odio en Internet (2015-2017) 67
3.4.3. La actuación de los Ministerios 68
3.4.3.1. La actuación del Ministerio de Educación Nacional 68
3.4.3.2. La actuación del Ministerio del Interior 69
3.4.3.3. La actuación del Ministerio de Justicia 72
3.5. Puntos fuertes, deficiencias y lagunas 72

4. NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN TÚNEZ 76

4.1. El marco normativo internacional 77

4.2. Análisis del ordenamiento jurídico interno en materia de lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia 79

4.2.1. Derecho aplicable para la protección de las personas migrantes contra la discriminación, el racismo y la xenofobia en Túnez 80

4.2.2. La ley orgánica sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, una novedad histórica en el ordenamiento jurídico tunecino 83

4.3. Puntos fuertes, deficiencias y lagunas 85

5. NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN MARRUECOS 88

5.1. El marco normativo internacional 89

5.2. Legislación en materia de igualdad y no discriminación por razón del origen racial o étnico en Marruecos 91

5.3. Estrategias y planes de acción nacionales en materia de discriminación hacia la población migrante, racismo y xenofobia 94

5.4. Puntos fuertes, deficiencias y lagunas 96

6. CONCLUSIONES 98

7. PISTAS DE REFLEXIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DEL MARCO LEGISLATIVO PARA PREVENIR Y LUCHAR CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, EL RACISMO Y LA XENOFOBIA 103

8. REFERENCIAS 106

9. ANEXOS 120

Anexo 1. Recomendaciones específicas sobre la cuestión de género en Marruecos 120

Anexo 2. Propuestas formuladas para Marruecos 126

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
OIDDH	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos
CAJDH	Comisión Africana de Justicia y Derechos Humanos
CADHP	Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
CDN	Comité de los Derechos del Niño
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CDH	Consejo de Derechos Humanos
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos
CEDR	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
COE	Consejo de Europa
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIE	Centro de Internamiento de Extranjeros
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
CMW	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares
CNCDH	Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos, República Francesa
CNDH	Consejo Nacional de Derechos Humanos, Reino de Marruecos
Comité CDN	Comité para la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño
Comité CEDAW	Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
Comité CEDR	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

CMW	Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares
CDPD	Comité de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CDPD	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
Declaración de Durban	Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2001
Declaración de Nueva York	Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes
DILCRAH	Delegación interministerial para la lucha contra el racismo, el antisemitismo y el odio anti-LGBT del Gobierno francés
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ECRI	Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia
EPU	Examen periódico universal
EQUINET	Red Europea de Organismos Nacionales para la Igualdad
FRA	Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
LGBTI	Personas homosexuales, bisexuales, transgénero e intersexuales
ODS	Objetivos de desarrollo sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
RGPH	Censo General de Población y Vivienda, Túnez

RINADH	Red de Instituciones Nacionales Africanas de Derechos Humanos
SEC	Carta Social Europea
SRSG	Secretario General del Consejo de Europa para las Migraciones y los Refugiados
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

NOTA DE SÍNTESIS

1. INTRODUCCIÓN

El derecho internacional de los derechos humanos introduce obligaciones para los Estados al implantar valores y principios relacionados con la igualdad y la no discriminación por motivos de origen racial o étnico y la no discriminación de las personas migrantes. En el Informe de análisis de las normas y recomendaciones de las organizaciones internacionales, regionales y de la Unión Europea (UE) en la lucha contra la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia, el equipo examinó las disposiciones de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos y del Derecho de la UE con el fin de identificar cuál es el estándar de protección que se debe tomar como referencia para evaluar la situación de España, Francia, Túnez y Marruecos y realizar propuestas de mejora. En este estudio se describen las garantías contra la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia en estos cuatro países con el fin de identificar puntos de reflexión que sirvan para reforzar los mecanismos nacionales de lucha contra estas formas de discriminación, en particular en el Reino de Marruecos.

En cuanto a la estructura de este informe, en él se presenta el marco de los compromisos internacionales de cada país, así como las normas de derecho interno y, cuando resulta pertinente, las estrategias y acciones de las distintas autoridades. Por último, se incluye un balance de las fortalezas y debilidades de cada país. La conclusión representa un análisis comparativo de los cuatro países partiendo del estándar internacional. Además de algunos elementos de reflexión para fortalecer el marco legislativo en Marruecos, el estudio incluye dos anexos, uno sobre la cuestión de género y otro en el que se recogen algunas propuestas de diferentes instituciones sobre los retos a los que se enfrenta Marruecos.

2. NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN ESPAÑA

España y Francia han tenido que incorporar en sus respectivas normativas los instrumentos de la UE sobre discriminación, por lo que existen múltiples similitudes en su ámbito de aplicación (bienes y servicios, empleo, intervención penal y protección de las víctimas de delitos).

Si bien España ha ratificado la mayor parte de los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos vigentes, cabe señalar que no ha ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (CMW). En general, los países de origen de las personas migrantes lo han ratificado, mientras que los países de acogida no lo han hecho. Marruecos es una de las excepciones, en la medida en que también se ha convertido en país de acogida.

En general, desde un punto de vista legislativo, se respetan los estándares internacionales, en particular los de la UE. Sin embargo, todavía resulta necesario mejorar algunos puntos. En concreto, la transposición de la Directiva 2000/43/CE y de la Directiva 2000/78/CE del Consejo presenta ciertas ambigüedades en cuanto a los términos legales y, en particular, en relación con el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica para que sea un organismo realmente independiente con recursos propios.

En cuanto a la legislación, la última modificación del Código Penal en respuesta a la Decisión Marco 2008/913/JAI de la UE plantea el problema de una cierta ambigüedad doctrinal en relación con la definición de incitación indirecta. La doctrina ha criticado la equiparación de la pena entre la simple posesión de material racista (501.b del Código Penal) y la incitación o provocación al odio (510.a). Cabe señalar que la legislación española prevé el bloqueo judicial de determinadas páginas web con contenido racista (510.6 del Código Penal). También cabe señalar que, a pesar de que esta legislación considera punible el lenguaje de odio en España, la gran mayoría de la judicatura y la doctrina penal se muestran reacias a castigar estos delitos.

En el Estatuto de los Trabajadores y en el Código Penal se contemplan disposiciones y se establecen sanciones en caso de que, en ámbito laboral, se produzcan situaciones discriminatorias directas o indirectas o de acoso por motivos racistas u otras circunstancias especialmente protegidas por la Constitución o el ordenamiento jurídico. Se puede juzgar positivamente una legislación que especifica suficientemente los supuestos, claramente diferentes entre sí, y valorar positivamente su eficacia concreta en relación con los casos de racismo y xenofobia en ámbito laboral.

Existe una normativa relacionada con el deporte que regula específicamente los supuestos de racismo y xenofobia y prevé un régimen de sanciones. El Gobierno y el Consejo Superior de Deportes han elaborado para estos supuestos un protocolo específico.

El Plan de Derechos Humanos y la Estrategia Nacional de Lucha contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2011 y el Informe de Seguimiento del período 2011-2014 constituyen el marco general de actuación del Estado español, detallando una serie de

medidas que se han ido adoptando paulatinamente. Cabe señalar que ya se ha iniciado el proceso de puesta en marcha del II Plan de Derechos Humanos.

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020 es un programa muy ambicioso que asesora a las administraciones públicas en sus actuaciones dirigidas a esta minoría. Es muy preocupante observar el odio contra las personas gitanas que, implícita o explícitamente, se fomenta a través de los medios de comunicación que refuerzan estereotipos y prejuicios contra este colectivo.

Cabe señalar, además, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional equipara a nacionales y extranjeros en relación con estos derechos que tienen su origen en la dignidad humana. Así, el Tribunal consideró en su sentencia 236/2007 que las personas migrantes en situación irregular deben gozar de los derechos de manifestación y asociación, entre otros.

Se han promulgado diferentes normas sobre trata de personas y violencia de género, que son de especial importancia para las mujeres de origen extranjero. En estos casos, se trata de una discriminación múltiple, en la que varios elementos crean una discriminación específica y reforzada.

En cuanto a la discriminación por razón de la orientación o identidad sexual, cabe señalar la STC 198/2012, de 6 de noviembre, con la que se declaró constitucional el matrimonio entre personas del mismo sexo. También cabe señalar el desarrollo legislativo en varias Comunidades Autónomas de España en las que se han promulgado leyes en materia de igualdad y no discriminación por razón de la orientación o identidad sexual, que cuentan con su propio régimen sancionador y que se han concebido como una política relativa a los derechos humanos.

Los poderes públicos en España prestan especial atención a la legislación en materia de igualdad y no discriminación, de acuerdo con los estándares internacionales, en particular los de la UE. Sin embargo, se mencionan algunos aspectos susceptibles de mejora. Por otro lado, hay que distinguir entre la actuación legislativa y la eficacia de las normas para determinados colectivos, como la minoría gitana o las personas migrantes en situación irregular.

3. NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN FRANCIA

La legislación francesa cumple plenamente con sus compromisos internacionales y está respaldada por políticas activas de lucha contra la discriminación. Francia ha ratificado diferentes convenios internacionales de protección de los derechos humanos en los que se establece la lucha contra la discriminación. Sin embargo, la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares es una excepción.

Una serie de disposiciones legales han creado un marco jurídico para los delitos relacionados con el racismo que comprende no solo los delitos tipificados en la ley de prensa (difamación, injuria, provocación, etc.), sino también el conjunto de las infracciones de Derecho común que tengan una motivación racista, que se considera una circunstancia agravante.

En efecto, la ley de 3 de febrero de 2003 elevó la motivación racista del autor a la categoría de circunstancia agravante para determinados delitos del derecho común como el homicidio, la violación y la agresión. Esto implica un aumento de la pena impuesta cuando concurre la circunstancia agravante de racismo. Asimismo, la ley de 9 de marzo de 2004 amplió la circunstancia agravante de la motivación racista, xenófoba o antisemita a nuevos delitos como amenazas, robo y extorsiones.

Estos avances legislativos han permitido mejorar la identificación de los delitos relacionados con el racismo, tanto cuando el delito es el propio acto racista o discriminatorio como cuando el elemento racista aparece como motivo de otro delito, constituyendo una circunstancia agravante.

Por otro lado, una parte sustancial de los litigios sobre racismo y discriminación constituyen una excepción a la legislación ordinaria en cuanto se rigen por las normas relativas al derecho de prensa. En el derecho de prensa no se contempla la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Por lo tanto, una persona jurídica no puede ser juzgada por delitos racistas con arreglo a la ley de prensa. Además, estos litigios constituyen una excepción a la legislación ordinaria en lo que atañe a la prescripción. Así, si el plazo en derecho común para la extinción de la acción pública es de tres años para los delitos, dicho plazo se reduce a tres meses en el derecho de prensa. Sin embargo, en el caso de los litigios por delitos motivados por el racismo que se rigen por la ley de prensa, el plazo de prescripción de los delitos se ha ampliado a un año para facilitar el enjuiciamiento y reducir la sensación de impunidad.

También cabe señalar que, en materia de difamación de carácter racial, como excepción a la regulación del delito de difamación en el derecho común, la veracidad no exime de responsabilidad, lo cual es fácilmente comprensible. Asimismo, en materia de delitos racistas, se presume la mala fe de la persona encausada.

Por último, la interconexión de los mecanismos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia será de gran ayuda para asegurar el seguimiento de los incidentes racistas y su tratamiento judicial, siguiendo el caso desde el inicio (denuncia interpuesta en la gendarmería o comisaría) hasta el final (procedimientos judiciales, recalificación de los hechos, etc.).

En cuanto a las debilidades, subsisten, sin embargo, algunas lagunas legislativas excepcionales. Hay un vacío legal en los textos represivos. Los gestos y actuaciones para caracterizar el elemento racista pueden escapar a la ley penal que castiga las palabras, escritos e imágenes de carácter racista. Así, el gesto de la «quenelle», si no va acompañado de ningún escrito, palabra de carácter racista o actuación, difícilmente puede ser perseguido penalmente. Se trataría pues de reformar los delitos de incitación al odio racial para ampliar los elementos constitutivos de las conductas injuriosas.

Asimismo, cabe señalar que la persecución de las conductas racistas y xenófobas hacia las poblaciones migrantes se ve obstaculizada por la dificultad para obtener pruebas. Es necesario reconocer por un lado la dificultad de acreditar en la vida cotidiana hechos de carácter estrictamente racista para permitir su denuncia y, por otro, la imperiosa necesidad de mejorar la colaboración y circulación de la información y los intercambios regulares entre las distintas partes implicadas (administraciones competentes, fuerzas del orden, centros escolares, sociedad civil, etc.).

Estos elementos de reflexión están por explorar y servirán para hacer evolucionar el marco normativo relativo a la lucha contra la discriminación de las poblaciones migrantes, el racismo y la xenofobia hacia un mayor rigor y severidad.

En este sentido, es necesario:

- Observar los fenómenos de racismo y activar procedimientos de alerta a través de un sistema de vigilancia y seguimiento de las conductas racistas y xenófobas hacia las poblaciones migrantes.
- Recabar información sobre la aplicación de las normas legales y reglamentarias relativas a conductas de carácter racista tipificadas por la ley. Las fuerzas del orden, la Fiscalía, las comisarías de distrito, la o el Fiscal General podrán ser contactados directamente por las personas responsables de las asociaciones y por cualquier otra persona que se encuentre ante una dificultad especial.
- Evaluar periódicamente las actuaciones realizadas en materia de lucha contra el racismo.
- Impulsar iniciativas locales de prevención o formación en prevención en el ámbito de la formación y el empleo: ante las dificultades reales de acceso de las personas extranjeras al empleo y a la formación cualificada, resulta imperioso reforzar los mecanismos y medidas que permitan aplicar las normas legales que castigan y sancionan a los organismos de formación o a las empresas o personas empleadoras que protagonicen actos de racismo y xenofobia.
- Favorecer la comunicación entre las administraciones competentes, las asociaciones locales y la unidad de coordinación nacional para la lucha contra el racismo bajo el mandato directo del Primer Ministro.

Otras medidas preventivas deben ser tratadas en el campo de la educación, el empleo y la vivienda.

En lo que atañe a las cuestiones relacionadas con la educación, la formación y el empleo, sería prudente introducir cursos de educación cívica y cursos de conocimiento de la historia y la cultura de los países extranjeros al mismo tiempo que se incrementan los ejemplos de éxito de niñas y niños procedentes de comunidades extranjeras, con el fin de contrarrestar la imagen negativa que tienen determinadas nacionalidades.

Las convenciones de lucha contra la discriminación también requieren que los Estados parte adopten medidas inmediatas, efectivas y/o apropiadas para combatir los estereotipos y los prejuicios. Se trata esencialmente de actuar en el campo de la educación, la cultura y la información para cambiar los patrones y modelos de representación que favorecen la discriminación. El Estado debe proseguir sus

esfuerzos en este ámbito con mayor intensidad a pesar de una sociedad francesa que a veces se resiste a abandonar sus certezas.

Asimismo, y con vistas a establecer un vínculo cívico entre todas las personas que integran la comunidad educativa, se debe prevenir toda forma de discriminación en el ámbito escolar y favorecer la diversidad social y la igualdad entre mujeres y hombres. Solo garantizando los mismos derechos para todas las personas podremos luchar contra el odio y el rechazo para asegurar la convivencia.

Cabe señalar, en el ámbito de la educación, que la proliferación de recursos disponibles en materia de discriminación en el ámbito escolar podría perjudicar la visibilidad del conjunto de mecanismos existentes y la identificación de los que podrían resultar más útiles y adecuados en cada caso concreto. Para proporcionar un marco claro a los equipos educativos y pedagógicos, es necesario elaborar una guía que podría incluir una breve presentación del procedimiento a seguir y las posibles formas de actuar en este tipo de situaciones. De este modo, la guía adoptaría la forma de un protocolo de apoyo completo para cualquier persona que tenga que hacer frente a un incidente racista o discriminatorio.

En el ámbito laboral, es necesario incrementar la sensibilización y movilización de todas las organizaciones del mundo laboral, en particular de las empresas, sindicatos y empresas intermediarias de empleo. Estos últimos tienen en la actualidad la gran responsabilidad de desarrollar herramientas que permitan poner en evidencia los fenómenos de discriminación, así como la sensibilización y formación del personal. La legislación de extranjería, las cuestiones relacionadas con los derechos laborales de las personas trabajadoras o incluso los mecanismos legales para luchar contra la discriminación plantean numerosas cuestiones que debe abordar el Gobierno. El carácter complejo y confuso de toda esta legislación y la multitud de mecanismos existentes hacen que sea especialmente difícil para cualquier persona, y más aún para las personas trabajadoras cuya lengua materna no es necesariamente el francés, comprender los derechos y obligaciones de ambas partes.

En relación con la vivienda y las grandes aglomeraciones urbanas que constituyen ambientes propicios para la discriminación racial, resulta pertinente desarrollar la oferta diversificada de vivienda movilizando el tejido asociativo con organizaciones de alquiler de viviendas a precios moderados alcanzando un nuevo equilibrio entre el sector público y privado; incrementar las ayudas a la integración en forma de concesión de préstamos de alquiler, que actualmente solo representan el 50% para las personas extranjeras; desarrollar y poner en marcha estructuras e instrumentos de mediación intercultural en los barrios conflictivos que permitan atenuar los conflictos causados por problemas de acogida, integración y convivencia, especialmente en relación con el comportamiento de la juventud.

Por último, y como colofón de lo anterior, se puede destacar que el marco normativo y legal aplicable a las personas migrantes debe ser reforzado y aplicado de manera más efectiva y sin discriminación para que se respeten los derechos humanos y las condiciones laborales de las que toda persona migrante debe poder beneficiarse. De acuerdo con las disposiciones de este marco legislativo y normativo, los Estados y demás instituciones deben abordar los temas migratorios de una manera más consecuente y coherente. En definitiva, la forma en que se organiza la inmigración, especialmente la inmigración profesional, tiene consecuencias en términos de racismo, xenofobia y discriminación, porque las ideologías racistas nacen y se nutren en los primeros eslabones de la cadena. Expresar públicamente la propia posición, en particular con respecto a la inmigración, es parte de la lucha contra el racismo y la xenofobia. En otras palabras, la percepción de la cuestión migratoria y sus consecuencias económicas, sociológicas y jurídicas repercute directamente en el racismo, la xenofobia o el antisemitismo.

El respeto de la diversidad debe significar la eliminación de todas las formas de discriminación directa e indirecta, consciente o no. El racismo se alimenta de fantasías, ignorancia e incomprensión. Es necesario combatir las percepciones negativas y simplistas que algunas personas pueden tener sobre la inmigración y las personas extranjeras, que les llevan a rechazar a otras personas, la mayoría de las veces por desconocimiento.

Solo devolviendo la esperanza y las perspectivas a la juventud y a las personas más vulnerables frente a la discriminación podremos afirmar nuestra voluntad de convivir en una sociedad basada en la tolerancia y el respeto mutuo.

4. NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN TÚNEZ

Antes de la revolución de 2011, Túnez había ratificado muy pocos de los instrumentos internacionales universales o regionales de protección de las personas migrantes. Además, los compromisos internacionales de Túnez proporcionaban un marco legal incompleto para la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Sin embargo, la situación mejoró claramente después del 14 de enero de 2011 en materia de derechos humanos en general, teniendo en cuenta la ratificación de nuevos instrumentos y las visitas realizadas por las relatoras y los relatores especiales de las Naciones Unidas.

Túnez ratificó, después de la Revolución de 14 de enero de 2011, algunos nuevos textos importantes en materia de derechos humanos, como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el PrimerProtocolo Adicional al Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Adicional a la Convención contra la Tortura. Esto permite afirmar que en este nuevo contexto político sería posible la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes.

La UE ha acogido favorablemente estos avances y ha destacado la importancia de aprobar la ley de asilo y de reformar el Código Penal, incluida la derogación de las disposiciones relativas a la discriminación por razón de la orientación sexual (artículo 230) que justifican agresiones que no están castigadas, así como el Código de Procedimiento Penal.

Cabe señalar, además, que Túnez no ha ratificado la CMW de 1990. Esta Convención tiene por objeto colmar las lagunas en la legislación nacional, en particular con respecto a los derechos de las personas migrantes en situación irregular, que a menudo solo se abordan desde la óptica de la represión. Constituye un instrumento importante en la labor de defensa de los derechos humanos y más específicamente de los derechos humanos de las personas migrantes, y tiende a consolidar su sistema de protección sin distinción de ningún tipo y con el objetivo de lograr la igualdad entre razas y entre sexos.

En los países de acogida, las personas migrantes, tanto en situación regular como irregular, tienen dificultades para integrarse y disfrutar de los derechos económicos y políticos. Esta convención garantiza a las personas trabajadoras migrantes en situación irregular los derechos derivados del principio de igualdad de trato (artículo 25.3 de la Convención).

Sin embargo, obstáculos materiales, formales y procedimentales impiden la ratificación de la CMW por parte de Túnez. En lo que respecta a los obstáculos materiales, la migración irregular representa un problema importante que el Estado tunecino ignora en su legislación, ya que el estatuto de las personas migrantes se caracteriza por un vacío legal, especialmente en el caso de las personas migrantes en situación irregular que a menudo se encuentran en una situación de ausencia de derechos, al menos a nivel nacional. Esta situación resulta paradójica en relación con las preocupaciones de los organismos internacionales que trabajan para que las personas migrantes, independientemente de su condición, disfruten de sus derechos fundamentales. En cuanto a los obstáculos procedimentales y formales, estos obstáculos nacen de los efectos jurídicos de la ratificación de esta convención, que somete a los Estados signatarios al control del Comité encargado de su seguimiento y aplicación. Asimismo, si el Estado

reconoce, mediante una declaración, la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas particulares, el Comité puede examinar las denuncias y comunicaciones de las personas migrantes que aleguen que los derechos individuales consagrados en esta convención han sido vulnerados por el Estado parte.

Túnez ha realizado avances legislativos importantes en materia de protección de las personas migrantes, refugiadas y vulnerables. La aprobación de la ley orgánica de lucha contra la discriminación racial ha permitido sacar a la luz la cuestión del racismo contra los negros que afecta tanto a personas nacionales tunecinas (minorías negras, especialmente en el sur del país) como a personas extranjeras (personas estudiantes y trabajadoras de África Occidental). Ha conseguido «que se hable libremente sobre el racismo» en los medios de comunicación, los recintos deportivos y entre algunas personalidades políticas tunecinas. Actualmente, Túnez es el primer país árabe que ha aprobado una ley que prevé penas de prisión y multas cuantiosas para cualquier persona o grupo que se dedique a la incitación al odio, las amenazas racistas, la difusión y la apología del racismo.

Desde esta óptica, Túnez y la UE han destacado la importancia de avanzar rápidamente en la implantación de las prioridades estratégicas UE-Túnez 2018-2020 y de continuar cooperando en temas de igualdad de género y de lucha contra la discriminación hacia las mujeres. La parte europea ha acogido con satisfacción el proyecto de ley presentado al parlamento sobre la igualdad hereditaria, fundamental para la emancipación económica de las mujeres. Ha recordado la importancia de adoptar los decretos de aplicación y asignar los fondos necesarios para la ejecución de la nueva legislación y, más en general, de incluir el principio de presupuesto sensible al género en la ley orgánica de presupuestos. También ha instado a Túnez a retirar su declaración general sobre la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Las partes han acordado promover el intercambio de buenas prácticas en materia de lucha contra el racismo, la xenofobia y todas las formas de discriminación e intolerancia. La parte europea compartirá con la parte tunecina la recomendación de junio de 2018 sobre los organismos para la igualdad. Túnez indicó que presentaría su informe al Comité CEDR de las Naciones Unidas en 2019, con el fin de dar a conocer los primeros resultados de la aplicación de la nueva legislación.

Estos aspectos prometedores están por explorar y servirán para hacer evolucionar el marco normativo relativo a la lucha contra la discriminación de las poblaciones migrantes, el racismo y la xenofobia hacia un mayor rigor y severidad.

En este sentido, conviene recordar las recomendaciones de la ONG Euro-Med Droits, que hace un llamamiento a que se lleven a cabo las siguientes acciones:

- Ratificar los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N.º 97 y N.º 143 sobre las personas trabajadoras migrantes y la Convención de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares.
- Intercambiar buenas prácticas en el ámbito de la lucha contra la discriminación; compartir información sobre la Recomendación UE 2018/951 relativa a los organismos para la igualdad de trato y las iniciativas europeas sobre igualdad de retribución.
- Adoptar las medidas administrativas y las disposiciones legislativas necesarias para regularizar la situación de las personas migrantes que se encuentran en situación irregular en Túnez.
- Trabajar a favor de la integración del enfoque de género en todos los ámbitos de la ayuda de la UE a Túnez.

- Revisar el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal de conformidad con la Constitución de Túnez y las normas internacionales, en particular para garantizar que se tenga en cuenta la igualdad entre mujeres y hombres.

En materia de migración y asilo:

- Garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, en particular mediante la adopción y aplicación efectiva de normas legales acordes con las convenciones internacionales (eliminar las penas previstas en caso de entrada, estancia o salida no autorizadas y derogar la ley de 3 de febrero de 2004).
- Establecer un sistema de asilo eficiente y eficaz basado en el respeto de los derechos humanos y en la aplicación del principio de no expulsión. La reforma de la legislación sobre el derecho de asilo es absolutamente necesaria para reconocer los derechos humanos a todas las personas migrantes, en particular el reconocimiento del derecho a la ciudadanía plena, los derechos políticos, el derecho de sufragio activo y pasivo, el derecho a la igualdad de trato en el empleo, salarial, de las prestaciones sociales y la cobertura social para las personas migrantes, así como el derecho a la reunificación familiar.

El papel de la sociedad civil tunecina sigue siendo decisivo e indispensable en la promoción y protección de los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

5. NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN MARRUECOS

Marruecos se ha adherido a varias convenciones e instrumentos de las Naciones Unidas que tienen por objeto luchar contra todas las formas de discriminación. Desde su independencia, Marruecos ha adoptado una política sobre la población extranjera en situación regular que avanza paulatinamente hacia la armonización de su legislación nacional con los estándares internacionales y es el único de los cuatro Estados analizados que ha ratificado la CMW —las observaciones efectuadas a este respecto también son interesantes. Al amparo de los instrumentos internacionales, Marruecos asume la obligación de proteger a la población migrante contra la discriminación, el racismo y la xenofobia.

Marruecos no cuenta con una legislación específica contra la discriminación racial. En cambio, sí existen disposiciones legales en los tratados internacionales, en la Constitución nacional y en las leyes. Varias normas penales castigan expresamente la discriminación racial.

El Gobierno de Marruecos muestra voluntad política y está comprometido con la protección e integración de las poblaciones vulnerables. Además, rechaza los intentos de la UE de crear centros extraterritoriales para los procedimientos de asilo o de desembarque regional en territorio marroquí. Este acto político y humanitario fue muy apreciado por la Relatora especial en su último informe presentado en julio de 2019 al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Además, la Relatora acoge con satisfacción el hecho de que el Gobierno marroquí haya llevado a cabo una amplia campaña para regularizar la situación administrativa de unas 50.000 personas migrantes entre 2014 y 2017.

Otro punto fuerte del Gobierno marroquí es también el control del cuerpo legislativo y diplomático. De este modo, puede adoptar sin restricciones todas las reformas legislativas propuestas por la Relatora especial sobre el racismo o por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas y responder favorablemente a sus requerimientos más urgentes.

Al igual que en los demás Estados objeto de este estudio, uno de los principales puntos débiles del Gobierno marroquí es la persistencia de los episodios de discriminación hacia la población migrante, racismo y xenofobia. Algunas personas migrantes y refugiadas, especialmente las de origen subsahariano, denuncian incidentes de racismo y estereotipos xenófobos al acceder a la atención médica, la vivienda, la educación, el empleo y en otros sectores. También preocupan las denuncias recibidas de desplazamientos forzados, desahucios, controles policiales con sesgo racista y otras formas de discriminación contra las poblaciones migrantes y refugiadas.

Aunque existe una voluntad clara, en Marruecos sigue faltando protección jurídica contra la discriminación de la población migrante, el racismo y la xenofobia, en particular en lo que respecta a las normas de derecho civil que regulan la protección de las personas migrantes subsaharianas. El país carece de una ley que prohíba con carácter general la discriminación, a semejanza de las leyes sobre igualdad entre mujeres y hombres o sobre la igualdad de las personas con discapacidad. También se plantea la cuestión de la eficacia de la prohibición de discriminación hacia las personas no nacionales, en particular en lo que respecta a la justificación de la diferencia de trato en relación con el contrato de trabajo cuando la persona empleada no es nacional.

Además, en lo que respecta a la lucha contra la discriminación racial en general y en sus intercambios oficiales con las instituciones de la ONU, el Gobierno marroquí parece tener sus propias prioridades en la lucha contra la discriminación racial, lo que le ha valido fuertes críticas por parte de las personas interlocutoras.

Con referencia al informe que Marruecos presentó en 2012 sobre las medidas adoptadas en relación con las observaciones finales del Comité, se pueden destacar los tres compromisos siguientes:

- Establecer un marco jurídico e institucional con el fin de precisar los procedimientos de asilo y garantizar la protección de los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, en particular en lo que respecta al acceso al empleo y a la vivienda, y proteger a estas poblaciones contra toda forma de discriminación racial.
- Tomar medidas para proteger a las personas no ciudadanas sin permiso de residencia contra la discriminación racial y la xenofobia.
- Además, asegurar que su detención esté sujeta a todas las garantías jurídicas y facilitar su acceso a los tribunales. Garantizar la correcta aplicación del principio de no devolución.

En relación con el objeto de este estudio, podemos añadir a estos compromisos las recomendaciones de la Relatora especial sobre las formas contemporáneas de racismo relativas a la creación de un marco jurídico y político que garantice el acceso efectivo a la justicia de las víctimas de discriminación y la necesidad de establecer un plan de acción nacional contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

INFORME DE ANÁLISIS

1. INTRODUCCIÓN

El derecho internacional de los derechos humanos introduce obligaciones para los Estados en la aplicación de los valores y los principios relacionados con la igualdad y la no discriminación por motivos de origen racial o étnico y la discriminación hacia las personas migrantes. En el Informe de análisis de las normas y recomendaciones de las organizaciones internacionales, regionales y de la Unión Europea (UE) en la lucha contra la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia, el equipo examinó las disposiciones de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos y del derecho de la UE con el fin de identificar cuál es el estándar de protección que se debe tomar como referencia para evaluar la situación de España, Francia, Túnez y Marruecos y realizar propuestas de mejora. En este estudio se describen las garantías contra la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia en los cuatro países analizados con el fin de identificar puntos de reflexión que sirvan para reforzar los mecanismos nacionales de lucha contra estas formas de discriminación, en particular en el Reino de Marruecos.

Según la investigación realizada, el sistema internacional de protección de los derechos humanos define la discriminación como «toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferenciado que se base directa o indirectamente en motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos» (Observación General N.º 18 del Comité de Derechos Humanos (CDH) y Observación General N.º 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)). Por lo tanto, la discriminación está relacionada con el resultado más que con la intención; puede ser tanto directa como indirecta; y la incitación a la discriminación y el acoso se incluyen en el concepto de discriminación. Asimismo, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas contra la discriminación sistémica y deben estar especialmente atentos a las situaciones de discriminación múltiple e interseccional. Por otro lado, cabe recordar que la población extranjera está protegida contra la discriminación, por lo que la diferencia de trato por razón de la ciudadanía o de la condición de persona migrante constituirá discriminación salvo que esté justificada por la necesidad de alcanzar un objetivo legítimo y proporcionado.

En el contexto internacional y europeo, la preocupación por la presencia creciente del discurso de odio, en particular cuando se utilizan las nuevas tecnologías y los nuevos medios de comunicación, ha llevado a reclamar la intervención del derecho penal contra estas conductas. El derecho penal también constituye una herramienta adecuada contra la discriminación en determinados contextos, por lo que se insta a los Estados a incorporar normas que tipifiquen como delito dicha discriminación, así como determinados delitos agravados y las circunstancias agravantes por discriminación (generalmente denominados delitos de odio).

Sin embargo, se mantiene la idea de que el derecho penal no es la única herramienta de lucha contra la discriminación, por lo que se deben adoptar medidas en otros ámbitos jurídicos (como el derecho laboral y el acceso a bienes y servicios) donde se sugiere la inversión de la carga de la prueba —que en la

UE es incluso obligatoria en relación con la discriminación racial—. Esta medida pretende incrementar la efectividad de las normas de lucha contra la discriminación, a pesar de que las personas discriminadas no siempre cuentan con los medios adecuados para probar la discriminación.

Asimismo, se insta a los Estados a que creen organismos de lucha contra la discriminación y a que adopten medidas para fomentar la formación sobre las herramientas de lucha contra la discriminación y para la erradicación de los estereotipos negativos que invisibilizan el racismo y la xenofobia o que justifican la discriminación hacia la población migrante.

Como ya se ha mencionado anteriormente, en este estudio se analizan las leyes sobre discriminación racial o étnica y sobre xenofobia en cuatro países: España, Francia, Túnez y Marruecos. Los dos primeros son países occidentales, miembros de la UE, que adoptan una interpretación diferente del secularismo, el cual influye en la concepción social del otro y, por consiguiente, en la forma en que se gestionan públicamente las diferencias. España es una monarquía parlamentaria y Francia es una república.

Túnez y Marruecos son dos países africanos de tradición musulmana, actualmente miembros de la Unión Africana (UA) y de la Liga Árabe, con versiones diferentes del proceso de secularización y democratización. La forma de gobierno de Túnez es la república, mientras que Marruecos es una monarquía constitucional, social y parlamentaria.

Siempre resulta difícil hacer comparaciones entre realidades heterogéneas, sobre todo cuando se han tenido debidamente en cuenta diferentes factores políticos, sociales, culturales y religiosos con sus respectivos matices. Sin embargo, las ciencias sociales utilizan índices que ayudan a analizar realidades comparativamente múltiples de diferentes países. El índice de democracia de *The Economist Intelligence Unit* es un índice de 167 países basado en 60 indicadores que miden la calidad de la democracia en diferentes países. En los datos de 2018, España obtiene una media de 8,08, Francia de 7,80; Túnez de 6,41 y Marruecos de 4,99.

En este estudio se describeremitiéndolas, por ejemplo a ONGs el marco de los compromisos internacionales de cada país, las normas de derecho interno y, cuando resulta pertinente, las estrategias y actuaciones de las distintas autoridades. Por último, se hace un balance destacando los puntos fuertes y las deficiencias de cada país. En la conclusión se realiza un análisis comparativo de los cuatro países tomando como referencia el estándar internacional. Además de algunos elementos de reflexión para reforzar el marco legislativo en Marruecos, el estudio incluye dos anexos, uno sobre la cuestión de género, y otro en el que se recopilan algunas propuestas formuladas por diferentes instituciones y organismos sobre los retos a los que se enfrenta Marruecos.

Si bien la investigación se ha centrado en la legislación penal, civil y administrativa de estos cuatro Estados, la estructura final de cada apartado varía en función de las particularidades de los ordenamientos jurídicos y de las distintas prioridades de cada uno de ellos. Por este motivo, en el caso de España, por ejemplo, se ha incluido un apartado sobre la igualdad en la Constitución que, sin embargo, se ha omitido en el caso de Francia, atendiendo a las particularidades de la historia del reconocimiento constitucional de los derechos en este país. Por otro lado, el impulso de la protección contra la discriminación de la población migrante, el racismo y la xenofobia en Túnez y Marruecos solo puede entenderse a través de reformas constitucionales; por lo tanto, la explicación del marco constitucional se utiliza en forma de nota a pie de página para presentar las garantías internas en estos Estados.

También se han añadido referencias a varias estrategias significativas en el análisis de la situación en España, Francia y Marruecos para ayudar a entender cómo se articula la respuesta a la discriminación.

2.NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN ESPAÑA

De acuerdo con el plan propuesto, una vez examinados los instrumentos de derecho internacional que vinculan al Estado español, se presentarán en este apartado los principales mecanismos que existen en el derecho español y que pueden ser de utilidad en la lucha contra la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia.

Como se verá más adelante, España y Francia han tenido que incorporar en sus respectivos ordenamientos jurídicos los instrumentos sobre discriminación de la UE, por lo que existen múltiples coincidencias en su ámbito de aplicación (bienes y servicios, empleo, intervención penal y protección de las víctimas de delitos).

2.1. EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

España ha ratificado la gran mayoría de los convenios y tratados internacionales de derechos humanos vigentes. En el artículo 96.1 de la Constitución Española se establece que «los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional».

La Declaración Universal de Derechos Humanos[1], el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)[2] y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) forman parte, por tanto, del derecho interno español[3]. En lo que atañe a temas más concretos, España también ha ratificado, entre otros, la CEDR[4], la CEDAW[5], la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados[6] y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados[7], así como la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, aunque no se trata de una norma jurídicamente vinculante.

España ha ratificado el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y, por tanto, está sujeta a las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Además, es miembro de la UE y la legislación de la Unión, que se compone en concreto de directivas y reglamentos, está vigente en el país. Es precisamente la UE la que ha realizado una importante labor legislativa en materia de igualdad y no discriminación, que ha llevado a la promulgación de una serie de directivas sobre la materia. La Carta de los

1 Asamblea General, Naciones Unidas, resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.
2 Asamblea General, Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.
3 Asamblea General, Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.
4 Asamblea General, Naciones Unidas, resolución 2196 A (XX), 21 de diciembre de 1965.
5 Asamblea General, Naciones Unidas, resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979.
6 Asamblea General, Naciones Unidas, resolución 429 (V), 14 de diciembre de 1950.
7 Asamblea General, Naciones Unidas, resolución 2198 (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Derechos Fundamentales (CDFUE), que incluye el derecho a la igualdad, también forma parte del derecho de la UE.

Cabe señalar que España no ha ratificado la CMW[8]. En general, los países de origen de las personas migrantes lo han ratificado, mientras que los países de acogida no lo han hecho. Marruecos es una de las excepciones, en la medida en que también se ha convertido en país de acogida. El Estado español tampoco ha ratificado el Convenio núm. 143 (1975) sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias).

2.2. MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA IGUALDAD

España es un Estado social y democrático de derecho[9]. Es una monarquía parlamentaria con dos cámaras: Congreso y Senado. El jefe de Estado es el rey. Tiene una función de carácter representativo e institucional establecida constitucionalmente, pero no tiene función ejecutiva ni política. El presidente del Gobierno, que dirige el poder ejecutivo, es elegido por la mayoría del Parlamento. En cuanto a la distribución territorial del poder, se trata de un Estado unitario caracterizado por la descentralización política y administrativa: es el Estado de las autonomías. España es miembro integrante de la UE y debe cumplir con la legislación europea en materia de igualdad y no discriminación. Según el artículo 96.1 de la Constitución Española, los tratados internacionales válidamente celebrados por España formarán parte del ordenamiento interno. Esto significa que la igualdad y no discriminación de las personas migrantes es una de las obligaciones que se derivan de los tratados internacionales sobre derechos humanos.

La igualdad ante la ley se consagra en el ordenamiento jurídico español a través del artículo 14 de la Constitución Española de 1978 en los siguientes términos: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». En esta norma se establecen ciertas garantías jurídicas como la reserva de ley y el respeto del contenido esencial (53.1 CE) y la tutela jurisdiccional reforzada (53.2 CE), pero no se contempla ninguna reserva de ley orgánica (artículo 81 CE). Por otro lado, la STC 39/2002 detalla las condiciones necesarias para prohibir la discriminación. No se trata de una lista cerrada de supuestos, sino que todas las situaciones que pueden producir un trato diferenciado que comporte un perjuicio para personas o grupos pueden ser discriminatorias si esta diferenciación no está justificada, no responde a un fin legítimo o no es proporcionada[10].

En el artículo 9.2 de la CE se establece que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Sánchez González afirma que el mandato de igualdad sustantiva de este artículo «no obliga a los poderes políticos a actuar de una determinada manera sino de la forma que consideren más adecuada, obligándoles a obtener la igualdad real y efectiva. Para lograr este objetivo, los poderes políticos deberán aprobar determinadas medidas que, con carácter general, pueden calificarse de ”medidas de acción positiva”, medidas adoptadas para obtener

8 Asamblea General, Naciones Unidas, resolución 45/158, 18 de diciembre de 1990.

9 Así se establece en el artículo 1.1 de la Constitución Española de 1978. En lo sucesivo en este documento, se utilizará la sigla CE para referirse a la Constitución española.

10 Balaguer Callejón, Francisco, *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos Madrid, 2017, p. 97.

una mayor igualdad entre los grupos y colectivos entre los que existe una verdadera desigualdad., porque un colectivo está en una posición más ventajosa o favorable que el otro»[11].

En cuanto a la interpretación conjunta de los artículos 14 CE y 9.2 CE, Rey Martínez afirma que «la igualdad real, en el Estado social, se ubica dentro del esquema conceptual de la igualdad formal: la igualdad "real" es la misma igualdad "formal" cuando entre en juego algún criterio de diferenciación de trato jurídico en favor de grupos sociales en desventaja querido por el constituyente o el legislador. Concurriendo criterios de desigualdad de trato como la infancia, la juventud, la vejez, la carencia de empleo, etc., el juicio de igualdad, esto es, de razonabilidad de las diferencias, se torna más fácil: cuentan a su favor con una presunción constitucional *iuris tantum* de validez»[12].

2.3. LEGISLACIÓN SOBRE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DEL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO Y POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRANJERO EN ESPAÑA

2.3.1. Conceptos relativos a la discriminación

Aunque la legislación española actual se basa en gran medida en las directivas europeas, el estatuto de las personas ciudadanas extranjeras se recoge en la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social[13], en cuyo artículo 23 se define la discriminación como: «todo acto que, directa o indirectamente, conlleve una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones y prácticas religiosas, y que tenga como fin o efecto destruir o limitar el reconocimiento o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el campo político, económico, social o cultural».

En este artículo se establece que, en cualquier caso, constituyen actos de discriminación:

> a) Los efectuados por la autoridad o funcionario público o personal encargados de un servicio público, que en el ejercicio de sus funciones, por acción u omisión, realice cualquier acto discriminatorio prohibido por la ley contra un ciudadano extranjero solo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.
>
> b) Todos los que impongan condiciones más gravosas que a los españoles, o que impliquen resistencia a facilitar a un extranjero bienes o servicios ofrecidos al público, solo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.
>
> c) Todos los que impongan ilegítimamente condiciones más gravosas que a los españoles o restrinjan o limiten el acceso al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la formación profesional y a los servicios sociales y socioasistenciales, así como a cualquier otro derecho reconocido en la presente Ley Orgánica, al extranjero que se encuentre regularmente en España, solo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.

11 Sánchez González, Santiago, *Dogmática y práctica de los derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 104.

12 Rey Martínez, Fernando, «Igualdad y prohibición de discriminación: De 1978 a 2018», *Revista Derecho Político,* núm. 100, 2017, p. 133.

13 B.O.E. n.º 10 de 11/1/2000.

d) Todos los que impidan, a través de acciones u omisiones, el ejercicio de una actividad económica emprendida legítimamente por un extranjero residente legalmente en España, solo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.

e) Constituye discriminación indirecta todo tratamiento derivado de la adopción de criterios que perjudiquen injustificadamente a los trabajadores por su condición de extranjeros o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad» (artículo 23).

Es necesario destacar la importancia de la definición de discriminación indirecta, en la que la discriminación hacia la población extranjera se vincula a la pertenencia a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad. Además, en el artículo 71 de esta ley se prevé la creación del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), con funciones de estudio y análisis, y con capacidad para elevar propuestas de actuación, en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia[14].

El instrumento legislativo específico vigente en España sobre no discriminación por razón de origen racial o étnico es la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social[15]. Transpone en el ordenamiento jurídico español la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. La transposición de estas dos directivas europeas con la ley de acompañamiento de los presupuestos en lugar de con una ley específica ha sido muy criticada. Esta norma tiene por objeto «establecer medidas para la aplicación real y efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación, en particular por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual» y será de «aplicación a todas las personas, tanto en el sector público como en el sector privado»[16]. En esta transposición se establecen una serie de definiciones sobre el derecho antidiscriminatorio y se regula el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, que se analizará en el apartado siguiente.

En esta transposición, el *principio de igualdad de trato* se define en el artículo 28 como «la ausencia de toda discriminación directa o indirecta por razón del origen racial o étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual de una persona». En cuanto al concepto de *discriminación directa*, esta se define en la transposición española como un trato menos favorable en situaciones análogas «por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual»[17]. Cabe señalar que la Directiva 2000/43/CE establece que «existirá discriminación directa cuando, por motivos de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que *sea, haya sido o vaya a ser* tratada otra en situación comparable».

En cuanto a *la discriminación indirecta*, en la transposición española se establece que existe cuando «una disposición legal o reglamentaria, una cláusula convencional o contractual, un pacto individual o una decisión unilateral, aparentemente neutros, puedan ocasionar una desventaja particular a una persona respecto de otras por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad

14 Real Decreto 903/2018, de 20 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (B.O.E. n.º 176 de 21 de julio de 2018), artículo 5.3.

15 Boletín Oficial del Estado n.º 313 de 31 de diciembre de 2003.

16 Capítulo III, artículo 27 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social por la que se transpone la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico en el ordenamiento jurídico español.

17 Artículo 28 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre de 2003.

u orientación sexual, siempre que objetivamente no respondan a una finalidad legítima y que los medios para la consecución de esta finalidad no sean adecuados y necesarios» (artículo 28, ley 62/2003).

El texto de la transposición española se ajusta a la redacción de la Directiva 2000/43/CE, aunque con algunos cambios. La Directiva 2000/43/CE define determinados conceptos y disposiciones como «criterios y prácticas», mientras que la transposición se ha redactado en términos más estrictos estableciendo diferentes categorías de disposiciones legales, aun incluyendo decisiones unilaterales[18]. La Directiva 2000/78/CE habla de «disposición, criterio o práctica», adoptando una interpretación más amplia que la de la transposición española[19].

El *acoso* también se contempla en la transposición española, en la que se define como «toda conducta no deseada relacionada con el origen racial o étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual de una persona, que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra su dignidad y crear un entorno intimidatorio, humillante u ofensivo»[20]. La Directiva 2000/78/CE y la Directiva 2000/43/CE definen el concepto de acoso de forma muy similar, pero añaden calificativos como «*hostil, degradante y humillante*» y afirman que «podrá definirse el concepto de acoso de conformidad con las normativas y prácticas nacionales de cada Estado miembro»[21].

Sobre la *inversión de la carga de la prueba*[22], la transposición española afirma que «en aquellos procesos del orden jurisdiccional civil y del orden jurisdiccional contencioso-administrativo en que de las alegaciones de la parte actora se deduzca la existencia de indicios fundados de discriminación por razón del origen racial o étnico de las personas, corresponderá al demandado la aportación de una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad»[23]. La redacción de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE es bastante diferente a la de la transposición

18 La Directiva establece que «existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja particular a personas con una religión o convicción, con una discapacidad, de una edad, o con una orientación sexual determinadas, respecto de otras personas, salvo que: dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios». Artículo 8, Directiva 2000/43/CE de 29 de junio de 2000.

19 La discriminación indirecta se define aquí como sigue: «cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios». En este artículo también se establece que «respecto de las personas con una discapacidad determinada, el empresario o cualquier persona u organización a la que se aplique lo dispuesto en la presente Directiva, esté obligado, en virtud de la legislación nacional, a adoptar medidas adecuadas de conformidad con los principios contemplados en el artículo 5 para eliminar las desventajas que supone esa disposición, ese criterio o esa práctica». Artículo 2 de la Directiva 2000/78/CE de 27 de noviembre de 2000.

20 Artículo 28 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre de 2003. El artículo 8 de la Directiva 2000/43/CE define estos términos reduciendo las categorías al origen racial o étnico y añade algunas características para definir el acoso. El texto de esta directiva establece que:

1. la discriminación directa se produce cuando, por motivos de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o pudiera ser tratada que otra en situación análoga;
2. La discriminación indirecta se produce cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja particular a personas con una religión o convención, con una discapacidad, de una edad, o con una orientación sexual determinadas, respecto de otras personas, salvo que: dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios;
   a. El acoso constituirá discriminación a efectos de lo dispuesto en el apartado 1 cuando se produzca un comportamiento no deseado relacionado con el origen racial o étnico que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante, u ofensivo. A este respecto, podrá definirse el concepto de acoso de conformidad con las normativas y prácticas nacionales de cada Estado miembro.

21 Artículo 2 de la Directiva 2000/78/CE de 27 de noviembre de 2000. Artículo 8 de la Directiva 2000/43/CE de 29 de junio de 2000.

22 Artículo 32 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre de 2003. En su artículo 8, la directiva establece que «1. Los Estados miembros adoptarán, con arreglo a su ordenamiento jurídico nacional, las medidas necesarias para garantizar que corresponda a la parte demandada demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato cuando una persona que se considere perjudicada por la no aplicación, en lo que a ella se refiere, de dicho principio alegue, ante un tribunal u otro órgano competente, hechos que permitan presumir la existencia de discriminación directa o indirecta».

23 Artículo 32 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre de 2003.

española, aunque subyacen algunos conceptos similares. Cabe señalar, en primer lugar, que las Directivas se refieren a los conceptos de discriminación directa e indirecta e igualdad de trato, mientras que la transposición solo hace referencia a «indicadores de discriminación». Además, la transposición limita la inversión de la carga de la prueba al orden jurisdiccional civil y al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, mientras que las Directivas excluyen el orden jurisdiccional penal, pero admiten el orden jurisdiccional social. Parece que, en este contexto, la inversión de la carga de la prueba excluye el orden jurisdiccional social en la normativa española, pero lo admite en la normativa europea[24]. La transposición también incluye la noción de acción positiva en los siguientes términos: «Para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de origen racial o étnico, el principio de igualdad de trato no impedirá que se mantengan o se adopten medidas específicas a favor de determinados colectivos destinadas a prevenir o compensar las desventajas que les afecten por razón de su origen racial o étnico».

Es de gran importancia que la ley incluya la legitimación de las personas jurídicas para la defensa del derecho a la igualdad de las personas con independencia de su origen racial o étnico: «Las personas jurídicas que estén legalmente habilitadas para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos podrán actuar en los procesos judiciales en nombre del demandante que así lo autorice con la finalidad de hacer efectivo el principio de igualdad de trato de las personas por su origen racial o étnico».

La transposición de la Directiva sobre la igualdad racial y étnica se refiere a los siguientes ámbitos de aplicación: «la educación, la sanidad, las prestaciones, los servicios sociales, la vivienda y, en general, la oferta y el acceso a cualquier bien o servicio», así como «la actividad por cuenta propia y el ejercicio profesional, la afiliación y la participación en las organizaciones sindicales y empresariales, las condiciones de trabajo, promoción profesional y la formación profesional ocupacional continua».

2.3.2. Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica

El Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica se rige también por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social por la que se transpone una de las disposiciones de la Directiva 2000/43/CE[25]. En esta ley se establece que el Consejo ejercerá sus competencias en los siguientes ámbitos: a) la educación; b) la sanidad; c) las prestaciones y los servicios sociales; d) la oferta y el acceso a cualesquiera bienes o servicios, incluida la vivienda; y e) el acceso al empleo, a la actividad por cuenta propia y al ejercicio profesional, la afiliación y la participación en las organizaciones sindicales y empresariales, las condiciones de trabajo, la promoción profesional y la formación profesional ocupacional y continua. Además, se otorgan al Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica las siguientes competencias que ejercerá con independencia[26]:

a) Prestar asistencia a las víctimas de discriminación por su origen racial o étnico a la hora de tramitar sus reclamaciones.

24 En su artículo 8, la directiva establece que «1. Los Estados miembros adoptarán, con arreglo a su ordenamiento jurídico nacional, las medidas necesarias para garantizar que corresponda a la parte demandada demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato cuando una persona que se considere perjudicada por la no aplicación, en lo que a ella se refiere, de dicho principio alegue, ante un tribunal u otro órgano competente, hechos que permitan presumir la existencia de discriminación directa o indirecta». El artículo 10 de la Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, adopta la misma redacción.

25 Desde su creación y hasta la reforma introducida por el artículo, la institución se llamaba «Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico». También cabe señalar que su pleno no se reunió entre diciembre de 2013 y octubre de 2018.

26 Artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE.

b) Realizar estudios y publicar informes sobre la discriminación de las personas por el origen racial o étnico.
c) Promover medidas que contribuyan a eliminar la discriminación de las personas por el origen racial o étnico, formulando, en su caso, recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con dicha discriminación[27].

El Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades prestará al Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, el apoyo necesario para el desempeño de sus funciones. Lo dispuesto en esta transposición se entiende sin perjuicio de las competencias del Defensor del Pueblo. Esto quiere decir que se ha optado por un modelo que no es un organismo estatal de protección de los derechos fundamentales, sino que solo recibe denuncias vinculadas al origen racial o étnico y elabora informes.

Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre, que constituye el desarrollo reglamentario por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico[28]. La disposición adicional tercera del Decreto 1262/2007, en relación con la financiación, afirma que «el funcionamiento del Consejo no supondrá aumento del gasto público, sin perjuicio de las compensaciones económicas a las que se refiere la disposición adicional cuarta»[29].

La ONG internacional *Amnistía Internacional,* en un informe de 2008 en vistas de la transposición de la directiva, hace las siguientes recomendaciones respecto al Consejo:

1. La ampliación de las funciones del Consejo de Igualdad de Trato para que no sea un mero foro consultivo y que tenga competencias efectivas para la lucha contra el racismo, en especial en materia de investigación, denuncia, capacidad de litigar en defensa de las víctimas, etc.

---

27 Artículo 33.3 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre de 2003.

28 El Real Decreto 1262/2007, en su artículo 3, enumera las siguientes competencias del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico:
a) Prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación directa o indirecta por su origen racial o étnico, a la hora de tramitar sus reclamaciones.
b) Realizar con autonomía e independencia, análisis y estudios, así como publicar informes independientes sobre la discriminación de las personas por motivos de origen racial o étnico y sobre el respeto al principio de igualdad entendido como ausencia de toda discriminación directa o indirecta por razón del origen racial o étnico de una persona. En el ejercicio de esta función el Consejo podrá:
   1. Emitir, a iniciativa propia o a petición de los órganos competentes de la Administración General del Estado, informes independientes sobre aquellos proyectos normativos, planes, programas y otras iniciativas relacionadas con el objeto y finalidad del Consejo.
   2. Elaborar y aprobar el Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato por origen racial o étnico, y elevarlo al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.
c) Promover medidas que contribuyan a la igualdad de trato y a la eliminación de la discriminación de las personas por motivos de origen racial o étnico, formulando, en su caso, las recomendaciones y propuestas que procedan y, en particular:
   1. Analizar la normativa en relación con la igualdad de trato y no discriminación por motivos de origen racial o étnico, proponiendo iniciativas para su adopción o modificación; 2. Presentar iniciativas y formular recomendaciones en relación con planes o programas de promoción de la igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico; 3. Asesorar e informar sobre las prácticas antidiscriminatorias indirectas en los diversos ámbitos de actuación; 4. Promover actividades de información, sensibilización, acciones formativas y cuantas otras sean necesarias para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación; 5. Establecer relaciones de intercambio de información y colaboración con órganos o instituciones análogas de ámbito internacional, nacional, autonómico o local; 6. Establecer mecanismos de cooperación y colaboración con otros órganos, entidades y Altas Instituciones de defensa de derechos fundamentales.
d) Elaborar y aprobar la Memoria anual de actividades del Consejo y elevarla al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.
e) Cualquier otra función que, en el marco de sus competencias, se le atribuya por alguna disposición legal o reglamentaria. Artículo 3 del Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.

29 En el Real Decreto se afirma que «El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, proveerá los fondos necesarios para el desempeño de las funciones y el desarrollo de las actividades del Consejo, con cargo a los créditos previstos». Disposición adicional tercera. Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.

2. Garantizar que se trata de un órgano institucional independiente, imparcial y autónomo, modificando su ubicación y composición. Además de organizaciones que tengan entre sus fines la lucha contra el racismo y la xenofobia, debe incluir a miembros de minorías (inmigrantes, gitanos, etc.) y a expertos de reconocido prestigio e independencia en la materia;
3. Dotarle de los medios (humanos y económicos) necesarios para desarrollar su trabajo;
4. Garantizar e el acceso al mismo de las personas afectadas por discriminación desde cualquier punto del territorio español. Según Amnistía Internacional, el Consejo debe ser un órgano de referencia para las víctimas de racismo y discriminación y, por tanto, cercano a las mismas[30].

Para concluir, la directiva prevé un órgano ejecutivo independiente, con medios propios, mientras que en la transposición se contempla un órgano consultivo, dependiente y sin medios propios.

En cuanto a las denuncias, en la Memoria Anual de Resultados del Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica 2017 se muestra que, en casos individuales, las personas de población gitana española (24%) son los más representados, seguidas de las personas de población magrebí (22%) y subsahariana (20%). En los casos colectivos, la población gitana española es la más representada (62%)[31].

En el informe de seguimiento de la estrategia integral contra el racismo del Gobierno de España de 2015 se hacen propuestas similares como «Impulsar el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica atendiendo a lo que marca la Directiva 2000/43/CE del Consejo, dotándolo adecuadamente de medios humanos, económicos y materiales para que ofrezca protección frente a la discriminación, promueva el cumplimiento del derecho antidiscriminatorio, asista de manera real y efectiva a las víctimas y ejerza potestad sancionadora en aquellos comportamientos o prácticas discriminatorias no constitutivas de infracción penal»[32].

En este informe de seguimiento se incluye la promoción de mecanismos de denuncia innovadores. Por ejemplo, presenta el Proyecto para un sistema de vigilancia de violencia de odio (SIVIVO). Está diseñado por un colectivo de profesionales sanitarios del servicio de urgencias del Hospital de La Paz de Madrid, en colaboración con investigadores del Instituto de Salud Carlos III. El proyecto tiene como objetivo la formación de profesionales de la sanidad para detectar la «motivación de odio» en agresiones a las personas que son atendidas en el servicio de urgencias; incluir información específica en los **partes de lesiones** que son enviados al juzgado para que recojan dicha motivación, facilitando así la calificación de los incidentes por la Fiscalía. El proyecto también tiene como objetivo formar al personal de las urgencias para que puedan prestar a las víctimas atención adicional a la sanitaria remitiéndolas, por ejemplo, a ONGs de apoyo[33].

30 Amnistía Internacional, *España entre la desgana y la invisibilidad,* 2008, https://grupos.es.amnesty.org/uploads/media/Informe_racismo_abril_08.pdf
(Consultado el 29 de octubre de 2019). El informe de Amnistía Internacional es citado por Pérez de la Fuente, Oscar, «On racial equality: The Spanish approach», *US-China Law Review*, volumen 8, número 8, 2011, pp. 161-162.

31 Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica, Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, Memoria Anual de Resultados 2017, p. 23, https://asistenciavictimasdiscriminacion.org/wp-content/uploads/2013/05/MEMORIA-2017-DEL-SERVICIO.pdf, (Consultado el 29 de octubre de 2019).

32 Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Gobierno de España, Informe de evaluación y seguimiento, Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. Período 2011-2014, 2015, p. 77.

33 Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Gobierno de España, Informe de evaluación y seguimiento, Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. Período 2011-2014, 2015, p. 102.

2.3.3. La población extranjera en España

En el artículo 13.1 CE se establece que «los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley». Además, en el artículo 13.2 CE se afirma que «solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales». Con la exclusión de las personas extranjeras de la titularidad de los derechos políticos, el artículo 13 parece desconstitucionalizar sus derechos fundamentales, de modo que las personas extranjeras solo tendrán los derechos establecidos en una ley o en un tratado internacional. Puede decirse que, según esta visión, para las personas extranjeras todos los derechos fundamentales están sujetos a configuración legal.

Esta interpretación literal del texto constitucional no es seguida por el Tribunal Constitucional en la STC 115/1987 y en otras sentencias en las que se ha mantenido una posición jurisprudencial en la que se afirma que los derechos fundamentales derivados de la dignidad humana corresponden a las personas extranjeras en los mismos términos que a las personas nacionales (STC 116/1993, STC 242/1994). La dignidad de la persona está reconocida en el artículo 10.1 CE como «fundamento del orden político y de la paz social». Ser respetuoso de la dignidad humana significa considerar que existen ciertos derechos para todas las personas. Los derechos vinculados a la dignidad de la persona corresponden *ex constitutione* a las personas extranjeras. Los derechos vinculados a la dignidad humana serían aquellos que «a primera vista parece tratarse de unos requisitos mínimos de los que dependería la existencia digna de los hombres. Se trataría de requisitos que son precondición del disfrute de los derechos. Entre estos, cabría enumerar algunos derechos individuales pero también otros relacionados con los económicos, sociales y culturales»[34]. En esta línea, la STC 95/2003 declaró inconstitucional la ley de asistencia jurídica gratuita de 10 de enero de 1996 que negaba este derecho a las personas migrantes irregulares.

Algunos otros derechos están reconocidos en la legislación española expresamente a favor de las personas ciudadanas. Así, por ejemplo, el derecho a participar en la vida política, el acceso a los cargos políticos y, en su caso, la libertad de residencia y circulación. Las libertades de residencia y circulación son derechos de configuración legal para las personas extranjeras. En este sentido, la STC 236/2007 es de gran importancia, ya que declaró inconstitucional la ley orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros de 11 de enero de 2000 porque impedía a las personas migrantes en situación irregular disfrutar de los siguientes derechos fundamentales: derecho de reunión, derecho de asociación, derecho a la educación no obligatoria, derecho a la justicia gratuita y derecho a la libertad sindical. Esta sentencia es un recordatorio de que la legislación española en materia de extranjería[35] debe respetar siempre el contenido de los derechos que se derivan de los tratados internacionales ratificados por España. Las sentencias del Tribunal Constitucional parecen incluir la nacionalidad como una de las categorías de discriminación[36].

Una mención especial merecen las personas que tienen ciudadanía de la UE. La ciudadanía europea se otorga automáticamente a las personas que tienen la nacionalidad de uno de los Estados miembros de

34 Asís, Rafael de, «Sobre los límites de los derechos», <2870>Derechos y Libertades, *Derechos y Libertades*, número 3, 1994, pp. 111-130, 119.

35 Texto establecido por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (Reformada por LO 8/2000, LO 14/2003, LO 2/2009, LO 10/2011 y RDL 16/2012). Versión establecida por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (modificado por el Real Decreto 844/2013 de 31 de octubre de 2013).

36 Díaz Crego, María, «El derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad: ¿Un derecho de los extranjeros?», *Revista Española de Derecho Constitucional,* número 89, 2010, p. 125.

la UE. Esta ciudadanía europea confiere determinados derechos entre los que se incluyen la libertad de circulación y residencia entre los Estados miembros y el sufragio activo y pasivo en las elecciones locales y europeas. No hay diferencia entre las personas ciudadanas españolas y de la UE en lo que respecta a la titularidad y disfrute de los derechos. Las únicas excepciones son: a) el sufragio en las elecciones nacionales y autonómicas y en los referéndums; b) el acceso a cargos con autoridad pública.

Tal y como se ha dicho anteriormente, la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, modificada en 2009, define la discriminación como «todo acto que, directa o indirectamente, conlleve una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones y prácticas religiosas, y que tenga como fin o efecto destruir o limitar el reconocimiento o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el campo político, económico, social o cultural». Esta ley cita como ejemplo de acto de discriminación, entre otros, la discriminación indirecta resultante de la adopción de criterios que perjudiquen a la persona extranjera por su condición de tal o por su pertenencia a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad (artículo 23.2, LO 4/2000).

2.4. LEGISLACIÓN PENAL

La reforma del artículo 510 del Código Penal de 2015 amplió los tipos penales respetando la decisión marco 2008/913/JAI de la UE[37]. Un amplio sector de la doctrina considera que los artículos 510, 510 bis, 511 y 512 protegen el derecho fundamental a la igualdad y a la no discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social contemplada en Artículo 14[38].

La redacción actual del artículo 510.a)[39] del Código Penal a partir de la reforma de 2015 especifica que:

> «Serán castigados con una pena de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses:
>
> a) Quienes públicamente fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquel, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad».

En este artículo se establece que la incitación debe ser «pública», lo que restringe las situaciones en las que puede aplicarse. También se refiere a la incitación directa e indirecta. Muñoz Conde interpreta que la incitación «indirecta» va más allá de la apología contemplada en el artículo 18.1 del Código Penal,

37 Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones del racismo y la xenofobia mediante el derecho penal.

38 Rueda Martín, María Ángeles, «Crímenes contra la Constitución», en Romeo Casabona, Carlos María *et al.*, *Derecho Penal*, Parte especial, Comares, Grenade, 2016, p. 774.

39 El artículo 501.1.a) del Código Penal a partir de la reforma de 2015 afirma que «serán castigados con una pena de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses:
a) Quienes públicamente fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquel, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad».

que establece que tal incitación constituye un delito exclusivamente en la forma de provocación o si por su naturaleza y circunstancias constituye «una incitación directa a cometer un delito»[40]. Sin embargo, otras interpretaciones afirman que «la provocación debe entenderse, en la medida de lo posible, en el sentido genérico del artículo 18»[41]. En el artículo 18.1 del Código Penal se establece que existe provocación cuando directamente se incita por medio de la imprenta, la radiodifusión o cualquier otro medio de eficacia semejante, que facilite la publicidad, o ante una concurrencia de personas, a la perpetración de un delito. Según este Código, es apología la exposición, ante una concurrencia de personas o por cualquier medio de difusión, de ideas o doctrinas que ensalcen el crimen o enaltezcan a su autor. La apología solo será delictiva como forma de provocación y si por su naturaleza y circunstancias constituye una incitación directa a cometer un delito.

La reforma de 2015 incluye las razones de género y el discurso sexista[42]. Tamarit Sumalla precisa en este sentido que esta reforma ha ido más allá de la penalización mínima que establece la decisión marco 2008/913 al incluir determinados motivos de discriminación que no se incluyen en esta última, como la situación familiar, el sexo, la orientación o identidad sexual, así como por razón de género, enfermedad o discapacidad[43]. El artículo se refiere a quienes produzcan, elaboren, posean con la finalidad de distribuir, faciliten a terceras personas el acceso, distribuyan, difundan o vendan escritos o cualquier otra clase de material o soportes que por su contenido sean idóneos para fomentar, promover, o incitar directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo, o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquel, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad.

Parte de la doctrina representada por Muñoz Conde considera que el tipo penal se refiere a la tenencia de material idóneo para fomentar la discriminación con el fin de distribuirlo, y no solo a la producción, elaboración o distribución[44]. Sin embargo, algunas posiciones, como la de Tamarit Sumalla, critican que se vulneraría el principio de proporcionalidad si la pena impuesta para esta modalidad fuera la misma que para la incitación al odio[45]. Además, se destaca que no se requiere una idoneidad específica, sino una idoneidad abstracta, que simplemente deriva del contenido de los materiales aprehendidos y sometidos al procedimiento judicial[46].

El artículo 510.1c) reintroduce la negación del genocidio[47] de conformidad con la STC 235/2007 que declaró inconstitucional la anterior redacción de este delito. Lo que les distingue es que ahora, apunta Muñoz Conde, debe producirse un «clima de violencia, hostilidad, odio o discriminación»[48]. Según

40 Muñoz Conde, Francisco, *Derecho Penal. Parte Especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 702.

41 Tamarit Sumalla, Josep María, «Infracciones relativas al ejercicio de los derechos humanos y las libertades públicas», Quintero Olivares, Gonzalo (Coordinador), *Derecho Penal. Parte especial*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016, p. 506.

42 Muñoz Conde, Francisco, *Derecho Penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 702.

43 Tamarit Sumalla, Josep María, «Infracciones relativas al ejercicio de los derechos humanos y las libertades públicas», cita, 2016, p. 506.

44 Muñoz Conde, Francisco, *Derecho Penal. Parte especial*, cita, p. 702.

45 Tamarit Sumalla, Josep María, «Infracciones relativas al ejercicio de los derechos humanos y las libertades públicas», cita, 2016, p. 506.

46 Tamarit Sumalla, Josep María, «Infracciones relativas al ejercicio de los derechos humanos y las libertades públicas», cita, 2016, p. 507.

47 El artículo 510.1 c) del Código Penal establece que «quienes públicamente nieguen, trivialicen gravemente o enaltezcan los delitos de genocidio, de lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, o enaltezcan a sus autores, cuando se hubieran cometido contra un grupo o una parte del mismo, o contra una persona determinada por razón de su pertenencia al mismo, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, la situación familiar o la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad, cuando de este modo se promueva o favorezca un clima de violencia, hostilidad, odio o discriminación contra los mismos».

48 Muñoz Conde, Francisco, *Derecho Penal. Parte especial,* cita, p. 703.

Tamarit Sumalla, «no nos encontraremos en este caso ante una cláusula de adecuación, sino que se exige que las expresiones proferidas hayan promovido o favorecido efectivamente un clima de violencia, hostilidad, odio o discriminación. De este modo, se establece cierta equivalencia material con la conducta de provocación del artículo 510-1-a)»[49].

El artículo 510.3 del Código Penal establece que habrá un incremento de las penas cuando los hechos se hayan realizado de manera que sean accesibles a un elevado número de personas[50]. El artículo 510.6 del Código Penal afirma que «en los casos en los que, a través de un portal de acceso a Internet o servicio de la sociedad de la información, se difundan exclusiva o preponderantemente los contenidos a que se refiere el apartado anterior, se ordenará el bloqueo del acceso o la interrupción de la prestación del mismo».

En el artículo 511.1 se establece que «incurrirá en la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años el particular encargado de un servicio público que deniegue a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su situación familiar, pertenencia a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad»[51].

---

49 Tamarit Sumalla, Josep María, «Infracciones relativas al ejercicio de los derechos humanos y las libertades públicas», cita, 2016, p. 508.

50 En el artículo 510 se establece en su segundo apartado que «serán castigados con la pena de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses:

a) Quienes lesionen la dignidad de las personas mediante acciones que entrañen humillación, menosprecio o descrédito de alguno de los grupos a que se refiere el apartado anterior, o de una parte de los mismos, o de cualquier persona determinada por razón de su pertenencia a ellos por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad, o produzcan, elaboren, posean con la finalidad de distribuir, faciliten a terceras personas el acceso, distribuyan, difundan o vendan escritos o cualquier otra clase de material o soportes que por su contenido sean idóneos para lesionar la dignidad de las personas por representar una grave humillación, menosprecio o descrédito de alguno de los grupos mencionados, de una parte de ellos, o de cualquier persona determinada por razón de su pertenencia a los mismos.
b) Quienes enaltezcan o justifiquen por cualquier medio de expresión pública o de difusión los delitos que hubieran sido cometidos contra un grupo, una parte del mismo, o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquel por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad, o a quienes hayan participado en su ejecución.
   Los hechos serán castigados con una pena de uno a cuatro años de prisión y multa de seis a doce meses cuando de ese modo se promueva o favorezca un clima de violencia, hostilidad, odio o discriminación contra los mencionados grupos.
c) Las penas previstas en los apartados anteriores se impondrán en su mitad superior cuando los hechos se hubieran llevado a cabo a través de un medio de comunicación social, por medio de Internet o mediante el uso de tecnologías de la información, de modo que, aquel se hiciera accesible a un elevado número de personas.
d) Cuando los hechos, a la vista de sus circunstancias, resulten idóneos para alterar la paz pública o crear un grave sentimiento de inseguridad o temor entre los integrantes del grupo, se impondrá la pena en su mitad superior, que podrá elevarse hasta la superior en grado.
e) En todos los casos, se impondrá además la pena de inhabilitación especial para profesión u oficio educativos, en el ámbito docente, deportivo y de tiempo libre, por un tiempo superior entre tres y diez años al de la duración de la pena de privación de libertad impuesta en su caso en la sentencia, atendiendo proporcionalmente a la gravedad del delito, el número de los cometidos y a las circunstancias que concurran en el delincuente.
f) El juez o tribunal acordará la destrucción, borrado o inutilización de los libros, archivos, documentos, artículos y cualquier clase de soporte objeto del delito a que se refieren los apartados anteriores o por medio de los cuales se hubiera cometido. Cuando el delito se hubiera cometido a través de tecnologías de la información y la comunicación, se acordará la retirada de los contenidos.

En los casos en los que, a través de un portal de acceso a Internet o servicio de la sociedad de la información, se difundan exclusiva o preponderantemente los contenidos a que se refiere el apartado anterior, se ordenará el bloqueo del acceso o la interrupción de la prestación del mismo.

51 En el artículo 511 también se establece que: «2. Las mismas penas serán aplicables cuando los hechos se cometan contra una asociación, fundación, sociedad o corporación o contra sus miembros por razón de su ideología, religión o creencias, su situación familiar, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad.

1. Los funcionarios públicos que cometan alguno de los hechos previstos en este artículo, incurrirán en las mismas penas en su mitad superior y en la de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a cuatro años.
2. En todos los casos se impondrá además la pena de inhabilitación especial para profesión u oficio educativos, en el ámbito docente, deportivo y de tiempo libre, por un tiempo superior entre uno y tres años al de la duración de la pena impuesta si esta fuera de privación

Para ilustrar la aplicación de este artículo, Rueda Martín pone el ejemplo de la dirección de una escuela pública que se negó a matricular a un niño porque había sido adoptado por una pareja homosexual con VIH[52].

En el art. 512 del Código Penal se establece que «quienes en el ejercicio de sus actividades profesionales o empresariales denegaren a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su situación familiar, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad, incurrirán en la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio e inhabilitación especial para profesión u oficio educativos, en el ámbito docente, deportivo y de tiempo libre por un periodo de uno a cuatro años». Para ilustrar esto, Rueda Martín pone el ejemplo del propietario de un concesionario de automóviles que se negó a vender un automóvil a una persona por pertenecer a determinada etnia (STS 1089/1998 de 29 de septiembre)[53].

El artículo 314 del Código Penal también incluye, entre los delitos contra los derechos de las personas trabajadoras, la discriminación en el empleo: «Quienes produzcan una grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de su ideología, religión o creencias, su situación familiar, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad, por ostentar la representación legal o sindical de los trabajadores, por el parentesco con otros trabajadores de la empresa o por el uso de alguna de las lenguas oficiales dentro del Estado español, y no restablezcan la situación de igualdad ante la ley tras requerimiento o sanción administrativa, reparando los daños económicos que se hayan derivado, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de doce a veinticuatro meses».

Por otro lado, el artículo 174 incluye en su definición de tortura la discriminación cometida por una o un funcionario público que: «Comete tortura la autoridad o funcionario público que, abusando de su cargo, y con el fin de obtener una confesión o información de cualquier persona o de castigarla por cualquier hecho que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o por cualquier razón basada en algún tipo de discriminación, la sometiere a condiciones o procedimientos que por su naturaleza, duración u otras circunstancias, le supongan sufrimientos físicos o mentales, la supresión o disminución de sus facultades de conocimiento, discernimiento o decisión o que, de cualquier otro modo, atenten contra su integridad moral».

Según el artículo 515, son punibles las asociaciones ilícitas, teniendo tal consideración, entre otras:

> 4.º Las que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, situación familiar, enfermedad o discapacidad.

---

de libertad, cuando la pena impuesta fuera una multa, la pena de inhabilitación especial tendrá una duración de uno a tres años. En todo caso se atenderá proporcionalmente a la gravedad del delito y a las circunstancias que concurran en el delincuente.»

52 Rueda Martín, María Ángeles, «Infracciones contra la Constitución» en Romeo Casabona, Carlos María *et al*., *Derecho Penal. Parte especial*, Comares, Granada, 2016, p. 777.

53 Rueda Martín, María Ángeles, «Infracciones contra la Constitución», en Romeo Casabona, Carlos María *et al*., *Derecho Penal. Parte Especial*, Comares, Granada, 2016, página 777.

Además, en el artículo 170 del Código Penal se define la amenaza como un delito agravado: «Si las amenazas de un mal que constituyere delito fuesen dirigidas a atemorizar a los habitantes de una población, grupo étnico, cultural o religioso, o colectivo social o profesional, o a cualquier otro grupo de personas».

Asimismo, en el artículo 607 bis[54] se establece que «en todo caso, se considerará delito de lesa humanidad la comisión de tales hechos:

> 1.º Por razón de pertenencia de la víctima a un grupo o colectivo perseguido por motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género, discapacidad u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional.
>
> 2.º En el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre uno o más grupos raciales y con la intención de mantener ese régimen».

El artículo 22 del Código Penal, relativo a las circunstancias agravantes, contempla la comisión del delito por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, edad, orientación o identidad sexual, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad.

Para mejorar la eficacia de estas normas, se han desarrollado varios instrumentos. Así, el Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio del Ministerio del Interior, que tiene como punto de partida el Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad[55], fue aprobado en enero de 2019[56], y la Fiscalía General publicó una circular sobre la interpretación de los delitos de odio contemplados en el artículo 510 en mayo de 2019[57].

Desde el punto de vista del derecho penal, destaca la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. Esta ley transpone la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo. Esta ley reconoce un conjunto de derechos de las víctimas en el ámbito del proceso penal, entre ellos el derecho a la protección y a la indemnización.

El ámbito de aplicación de esta ley cubre a las víctimas de delitos cometidos en España o que puedan ser perseguidos en España, con independencia de su nacionalidad, de si son mayores o menores de edad o de si disfrutan o no de residencia legal (artículo 1). En su artículo 3, señala que entre los derechos de las víctimas se encuentran «un trato respetuoso, profesional, individualizado y no discriminatorio desde su primer contacto con las autoridades o funcionarios, durante la actuación de los servicios

54 En el artículo 607 bis 1 se afirma que «son reos de delitos de lesa humanidad quienes cometan los hechos previstos en el apartado siguiente como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil o contra una parte de ella».

55 Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio, (14 de enero de 2019), http://www.interior.gob.es/documents/642012/3479677/plan+de+accion+delitos+de+odio/d054f47a-70f3- 4748-986b-264a93187521 (Consultado el 29 de abril de 2020).

56 Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que vulnera las Normas Legales sobre Discriminación, Edición Revisada, diciembre 2015, http://www.interior.gob.es/documents/642012/3479677/PROTOCOLO+ACTUACION/99ef64e5 -e062-4634-8e58-503a3039761b (Consultado el 29 de abril de 2020).

57 Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal (BOE núm. 124, de 24 de mayo de 2019).

de asistencia y apoyo a las víctimas y de justicia restaurativa, a lo largo de todo el proceso penal y por un período de tiempo adecuado después de su conclusión».

Entre los criterios que se valorarán especialmente a la hora de adoptar medidas de protección de las víctimas está el hecho de que los delitos se cometan «por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, enfermedad o discapacidad» (artículo 23).

En el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre de 2015, por el que se desarrolla esta ley[58], se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito y se crea el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas. Esta institución asesora al Ministerio de Justicia en la evaluación periódica del sistema de ayudas. Sus tareas consisten en examinar datos estadísticos, apoyar estudios técnicos y proponer mejoras, pero no tiene competencia para conocer los aspectos técnicos de las acciones contra las víctimas individuales.

2.5. LEGISLACIÓN CIVIL

En cuanto a la vida privada y familiar, cabe señalar que en España «los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles que los españoles, salvo lo dispuesto en leyes especiales y en los tratados» en virtud de lo establecido en el artículo 27 del Código Civil.

Sin embargo, en relación con la capacidad y el estado civil, los derechos y deberes de familia y la sucesión por causa de muerte de una persona, la ley aplicable es la de la nacionalidad de esa persona, de conformidad con el artículo 9.1 del Código Civil.

2.6. LEGISLACIÓN LABORAL

El derecho laboral es un ámbito donde la legislación en materia de igualdad y no discriminación está más desarrollada. Varios artículos del Estatuto de los Trabajadores se refieren a la prohibición de la discriminación[59]. El artículo 4 del Estatuto prohíbe la discriminación directa o indirecta en el acceso al empleo y en el lugar de trabajo por motivos de origen racial o étnico. En la letra c) se describe el derecho de los trabajadores «a no ser discriminados directa o indirectamente para el empleo, o una vez empleados, por razones de sexo, estado civil, edad dentro de los límites marcados por esta ley, origen racial o étnico, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, afiliación o no a un sindicato, así como por razón de lengua, dentro del Estado español». En la letra e) se incorpora el derecho de los trabajadores al respeto de su intimidad y a la consideración debida a su dignidad, comprendida la protección frente al acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.

En el artículo 17 del Estatuto de los Trabajadores se declaran nulos los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario

58 BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2015.

59 BOE núm. 255 de 24 de octubre de 2015.

que den lugar a situaciones de discriminación directa o indirecta desfavorables por razón del origen racial o étnico, entre otras[60].

En el artículo 54, en relación con el despido disciplinario, se establece que «el contrato de trabajo podrá extinguirse por decisión del empresario, mediante despido basado en un incumplimiento grave y culpable del trabajador». Se consideran incumplimientos de contrato, entre otros «g) El acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso sexual o por razón de sexo al empresario o a las personas que trabajan en la empresa».

El Real Decreto 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, considera el incumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad establecidas en el Estatuto de los Trabajadores o en el convenio colectivo que sea de aplicación como infracción grave. Asimismo, se consideran infracción muy grave las decisiones unilaterales de la empresa que impliquen discriminación directa o indirecta en las condiciones de trabajo[61]. Además, la discriminación en el empleo puede ser considerada un delito, como se ha comentado en el apartado anterior.

El derecho interno español protege el principio de igualdad entre las personas nacionales y extranjeras en España en todos los ámbitos y especialmente en el laboral. Normas específicas, como la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, consagran este principio en el ámbito del derecho de las personas extranjeras (artículo 10), de la misma forma en que otras desarrollan este mismo principio en otros campos.

60 En el artículo 17 del Estatuto de los Trabajadores se establece que «se entenderán nulos y sin efecto los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario que den lugar en el empleo, así como en materia de retribuciones, jornada y demás condiciones de trabajo, a situaciones de discriminación directa o indirecta desfavorables por razón de edad o discapacidad o a situaciones de discriminación directa o indirecta por razón de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación o condición sexual, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con personas pertenecientes a o relacionadas con la empresa y lengua dentro del Estado español. Serán igualmente nulas las órdenes de discriminar y las decisiones del empresario que supongan un trato desfavorable de los trabajadores como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa o ante una acción administrativa o judicial destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación».

61 Artículo 8. Infracciones muy graves:
12. Las decisiones unilaterales de la empresa que impliquen discriminaciones directas o indirectas desfavorables por razón de edad o discapacidad o favorables o adversas en materia de retribuciones, jornadas, formación, promoción y demás condiciones de trabajo, por circunstancias de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores en la empresa o lengua dentro del Estado español. Serán igualmente nulas las órdenes de discriminar y las decisiones del empresario que supongan un trato desfavorable de los trabajadores como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa o ante una acción administrativa o judicial destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación.
13. El acoso sexual, cuando se produzca dentro del ámbito a que alcanzan las facultades de dirección empresarial, cualquiera que sea el sujeto activo de la misma.
13.bis. El acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual y el acoso por razón de sexo, cuando se produzcan dentro del ámbito a que alcanzan las facultades de dirección empresarial, cualquiera que sea el sujeto activo del mismo, siempre que, conocido por el empresario, este no hubiera adoptado las medidas necesarias para impedirlo. Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de octubre de 2000, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

2.7. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE EDUCACIÓN

El artículo 27 CE establece el derecho a la educación[62]. La Ley Orgánica 2/2006[63] de 3 de mayo sobre educación afirma, en su artículo 1, que el sistema educativo español debe basarse en los valores, derechos y libertades reconocidos en la Constitución, entre otros el principio de equidad, que garantiza la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación.

La nueva Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE)[64] a favor de la equidad y encaminada a prevenir la discriminación, incluye en el artículo 2, entre los principios que inspiran el sistema educativo español: la equidad, la transmisión y práctica de valores que promuevan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto a la justicia y cualquier otro que ayude a superar cualquier tipo de discriminación. La educación también tiene por objeto la prevención de los conflictos, su resolución pacífica y la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social y, en particular, en el ámbito del acoso escolar.

El artículo 121.1 de la LOMCE, al referirse al Proyecto Educativo que debe elaborar cada centro docente, destaca que este texto debe contener los valores, objetivos y prioridades de actuación. En el apartado 3 se establece que: «Dicho proyecto, que deberá tener en cuenta las características del entorno social y cultural del centro, recogerá la forma de atención a la diversidad del alumnado y la acción tutorial, así como el plan de convivencia, y deberá respetar el principio de no discriminación y de inclusión educativa como valores fundamentales, así como los principios y objetivos recogidos en esta Ley y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación».

2.8. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DEPORTE

La Ley 19/2007 de 11 de julio de 2007 contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte[65], en su artículo 21, considera infracciones muy graves realizadas por las personas organizadoras de competiciones y espectáculos deportivos:

> g) La organización, participación activa o la incentivación y promoción de la realización de actos violentos, racistas, xenófobos o intolerantes de especial trascendencia por sus efectos

62 El artículo 27 CE establece que:
«Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
1. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
2. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
3. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
4. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
5. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
6. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.
7. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
8. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.
9. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca».

63 BOE núm. 106, de 5/4/2006

64 BOE núm. 295 de 10/12/2013

65 BOE núm. 166 del 7/12/2007

para la actividad deportiva, la competición o para las personas que asisten o participan en la misma.

h) El quebrantamiento de las sanciones impuestas en materia de violencia, racismo, xenofobia e intolerancia en el deporte.

El artículo 22 de la misma ley considera infracciones cometidas por las personas espectadoras:

d) El quebrantamiento de las sanciones impuestas en materia de violencia, racismo, xenofobia e intolerancia en el deporte.

Además, el artículo 23 considera como infracciones de otros sujetos, las infracciones muy graves de cualesquiera sujetos que las cometan:

c) La difusión por medios técnicos, materiales, informáticos o tecnológicos vinculados a información o actividades deportivas de contenidos que promuevan o den soporte a la violencia, o que inciten, fomenten o ayuden a los comportamientos violentos o terroristas, racistas, xenófobos o intolerantes por razones de religión, ideología, orientación sexual, o cualquier otra circunstancia personal o social, o que supongan un acto de manifiesto desprecio a los participantes en la competición o en el espectáculo deportivo o a las víctimas del terrorismo y a sus familiares.

Teniendo en cuenta lo anunciado por el Gobierno de España en 2014 en el seno del Comité de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la puesta en marcha del Protocolo de actuaciones contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el fútbol y el Consejo Superior de Deportes (CSD), ha habido un compromiso político para sensibilizar y difundir la obligación de garantizar el acceso al deporte sin ningún tipo de discriminación entre las federaciones deportivas españolas[66].

2.9. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Reflejando la preocupación que suscita la difusión de mensajes racistas a través de los medios de comunicación en Europa, la Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual contiene una serie de disposiciones.

En primer lugar, en el artículo 4.2 de la Ley 7/2010 de Comunicación Audiovisual española se prohíbe que las comunicaciones audiovisuales inciten al odio o la discriminación en cualquier circunstancia personal o social. En el artículo 18 se prohíbe cualquier comunicación comercial o publicidad que fomente la discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, nacionalidad, religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual.En el artículo 57 se enumera entre las infracciones muy graves la difusión de contenidos que fomenten el odio o la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.

66 Informe de evaluación y seguimiento, *Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia*, Período 2011-214, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Gobierno de España, 2015, p. 171.

2.10. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de fuerzas y cuerpos de seguridad establece en su artículo 5 el siguiente principio: «las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, con absoluta neutralidad política e imparcialidad, y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza (…), y deben impedir cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral».

En cuanto a los demás miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, esta ley orgánica establece en su artículo 5 que deberán: «ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Deberán actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión».

2.11. ESTRATEGIAS Y PLANES DE ACCIÓN NACIONALES EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN HACIA LA POBLACIÓN MIGRANTE, RACISMO Y XENOFOBIA

En este apartado se analizará el I Plan de Derechos Humanos, el Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones, la Estrategia Integral de Lucha contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas Conexas de Intolerancia 2011 y el seguimiento 2011-2014.

2.11.1. I Plan de derechos humanos

El Gobierno español aceptó la propuesta realizada en 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, reunida en Viena, de los Estados miembros para elaborar un Plan Nacional de Acción en el que se adoptasen las medidas necesarias para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos. Con este Plan se pretende adecuar el ordenamiento jurídico nacional a los compromisos internacionales en materia de derechos de las personas. El objetivo es establecer un vínculo entre las instituciones públicas y las entidades sociales en la defensa de los derechos humanos, así como orientar las estrategias de protección.

El Plan de Derechos Humanos, aprobado mediante acuerdo de Consejo de Ministros en diciembre de 2008, promueve medidas para evitar que las personas sean discriminadas, directa o indirectamente, por motivos de religión o creencias, discapacidad, edad, sexo, orientación sexual, raza o etnia. También se prevén medidas en materia de igualdad de trato, integración y lucha contra el racismo y la xenofobia, así como el respeto del derecho de asilo y el respeto del principio de no devolución. Entre estas medidas, las más importantes son:

1. La proposición al Parlamento de una ley integral de igualdad de trato y la no discriminación.
2. La aprobación del primer Plan de Trabajo del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por razón de su origen racial o étnico.
3. Ejecución y evaluación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010).
4. El acuerdo y ejecución del Plan de Acción para mejorar las condiciones de vida de la población gitana[67].

67 Estrategia integral de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, p. 87.

En relación al fenómeno migratorio, España velará por que el Consejo de Europa y la Unión Europea cooperen lo más estrechamente posible en este ámbito, sobre la base de unos principios-guía como son la protección de las personas que se ven en la necesidad de desplazarse desde sus países de origen, la elaboración de las políticas en esta materia contando con los países de origen y la lucha contra el tráfico de inmigrantes y contra la trata de seres humanos[68].

En 2018 se puso en marcha el proceso de elaboración del II Plan de Derechos Humanos del Gobierno de España.

2.11.2. Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones

En los últimos años, especialmente tras los acontecimientos de septiembre de 2001, la relación entre las naciones occidentales y los países árabes y musulmanes se ha deteriorado. En este contexto, que se caracteriza por la inestabilidad, se creó la Alianza de Civilizaciones. Se trata de un inmenso proyecto internacional que pretende recuperar los lazos de unión y fortalecer la comunicación con el objetivo de establecer un nuevo marco de relaciones, de carácter permanente, que se base en el conocimiento mutuo y el respeto de la diversidad política, religiosa y socio-cultural de los países que la integran.

Los objetivos que persigue esta Alianza, puesta en marcha en 2004 por Naciones Unidas a propuesta del presidente del Gobierno de España, se basan en los siguientes ejes:

1. Fortalecer el entendimiento mutuo entre las diferentes civilizaciones.
2. Contrarrestar la influencia de los factores que favorecen la intolerancia.
3. Implantar medidas prácticas que puedan ayudar a reducir los riesgos que estas tendencias extremistas representan para la estabilidad mundial[69].

2.11.3. Estrategia Integral de Lucha contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia 2011

La Estrategia Integral de Lucha contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia incluye una serie de principios, objetivos y programas que se consideran prioritarios en la lucha contra la discriminación por razón de origen racial o étnico[70].

La necesidad de incluir la igualdad de trato y la no discriminación en todas las políticas públicas está contemplada en varios proyectos del Gobierno español que hemos mencionado anteriormente, junto con la necesidad de establecer mecanismos efectivos de cooperación y coordinación intergubernamental e institucional. En todos ellos se subraya que la inclusión del principio de igualdad de trato en todas las políticas públicas es fundamental para avanzar en esta lucha contra la discriminación eliminando los obstáculos identificados desde los distintos sectores de intervención pública[71].

68 *I Plan de Derechos Humanos*, Gobierno de España, 2008, p. 17.

69 Orden PRE/45/2008, de 21 de enero, por la que se da publicidad al Acuerdo de 11 de enero de 2008 del Consejo de Ministros, por el que se aprueba el Plan Nacional del Reino de España para la Alianza de Civilizaciones.

70 Estrategia integral de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, p. 77.

71 Estrategia integral de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, pp. 77-78.

Los principios de la estrategia de Estado para la igualdad de trato y la no discriminación son: el principio de igualdad de trato y no discriminación, el principio de ciudadanía, el principio de inclusión, el principio de interculturalidad y el principio de tolerancia[72].

La situación política española ha hecho que la estrategia, sobre la que se han reanudado los trabajos, esté pendiente de aprobación.

2.11.4. Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014[73] sucedió al que estuvo vigente entre 2007 y 2010, pero no ha vuelto a ser renovado. El instrumento fue presentado como un elemento fundamental de la estrategia global de lucha contra el racismo y la xenofobia. En este contexto, uno de sus diez ejes transversales es la «promoción de la igualdad de trato y lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación». De acuerdo con lo anterior, uno de los objetivos es «fomentar políticas integrales para la igualdad de trato y de oportunidades y no discriminación que contemplen la prevención y denuncia de toda forma de racismo y xenofobia, así como la protección y asistencia a las víctimas en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado». Entre los programas previstos se incluye la extensión de las oficinas antidiscriminatorias.

2.11.5. Acuerdo de cooperación interinstitucional para luchar contra el racismo, la xenofobia, la LGTBIfobia y otras formas de intolerancia

Más recientemente, cabe destacar el Acuerdo de cooperación interinstitucional para luchar contra el racismo, la xenofobia, la LGTBIfobia y otras formas de intolerancia, de fecha 19 de septiembre de 2018[74]. La organización y realización conjunta de actividades de formación y sensibilización a través de conferencias, seminarios, talleres y cursos son algunas de las medidas previstas. La colaboración se

---

72 La Estrategia se enmarca en la política estatal dirigida a la igualdad de trato y no discriminación y se rige por los principios establecidos por el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011 - 2014 y el Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010 - 2012. Estos principios son:

1. El principio de igualdad de trato y la no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.
2. El principio de ciudadanía, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de todos los ciudadanos y ciudadanas.
3. El principio de inclusión, que implica la creación de procesos que lleven a superar las desventajas sociales, económicas, personales y culturales y permitan que se esté en condiciones de gozar de los derechos sociales y ejercer la participación ciudadana superando la estigmatización que conlleva la pobreza, la marginación y la exclusión.
4. El principio de interculturalidad, como mecanismo de interacción positiva entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.
5. El principio de tolerancia, definido como el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y medios de ser humanos. La tolerancia es una actitud activa de reconocimiento de los derechos humanos universales y las libertades fundamentales de los demás. No solo es un deber moral, sino además, una exigencia política y jurídica, que han de practicarla los individuos, los grupos y los Estados, como bien establece la Declaración de Principios de la UNESCO sobre Tolerancia.

Estrategia integral de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, p. 56.

73 https://ec.europa.eu/migrant-integration/?action=media.download&uuid=53CAE156-EC04-F55F-50018C9179C2F7AA (Consultado el 1 de febrero de 2020)

74 Acuerdo suscrito entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con los Tribunales e Igualdad, el Ministerio de Cultura y Deporte y el Centro de Estudios Jurídicos para cooperar institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGTBIfobia y otras formas de intolerancia, 19 de septiembre de 2018. http://www.mitramiss.gob.es/oberaxe/es/ejes/coordinacion/interinstitucional/index.htm (Consultado el 31 de enero de 2020)

extiende a actividades destinadas a mejorar el cálculo estadístico y la recopilación de datos, la investigación y el intercambio de conocimientos. Las cuestiones de la interpretación y aplicación de la discriminación como circunstancia agravante (art. 22. 4 del Código Penal) se mencionan expresamente, así como los tipos de delitos que se refieren a elementos discriminatorios.

2.12. POBLACIÓN ESPECIALMENTE VULNERABLE

A continuación, se analizarán los colectivos especialmente vulnerables que se destacan en la citada Estrategia Nacional: a) el pueblo gitano; b) discriminación basada en el género; c) discriminación por motivos de religión y creencias; d) discriminación por razón de la orientación sexual o la identidad sexual; e) las y los menores no acompañados de origen extranjero; f) las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

2.12.1. Pueblo gitano

El Consejo Estatal del Pueblo Gitano es un órgano colegiado interministerial de *carácter consultivo y asesor*, en el que se institucionaliza la colaboración y cooperación del movimiento asociativo gitano y la Administración General del Estado, favoreciendo el desarrollo de políticas de bienestar social basadas en el desarrollo y la promoción integral de la población gitana. El principal objetivo de este órgano es promover la participación y colaboración del movimiento asociativo gitano en el desarrollo de las políticas generales y en el impulso de la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato dirigidos a la población gitana[75].

La *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020* prevé medidas en el ámbito de la educación, el empleo, la vivienda y la salud. En cuanto a la participación de la población gitana, cabe señalar las siguientes medidas:

- Promover la presencia, participación y liderazgo de personas gitanas en la esfera política y social y en las instituciones públicas, con paridad de género.

75 1. Para el cumplimiento de los fines señalados, el Consejo Estatal del Pueblo Gitano desarrollará las siguientes funciones:
a) Proponer y asesorar sobre medidas para la promoción integral de la población gitana, dentro del marco de competencias de la Administración General del Estado, incorporando el principio de transversalidad.
b) Asesorar sobre el diseño, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes de desarrollo gitano.
c) Presentar iniciativas en relación con los fondos para programas destinados a la población gitana y con los criterios de distribución.
d) Emitir dictámenes e informes sobre aquellos proyectos normativos y otras iniciativas relacionadas con los fines del Consejo que se sometan a su consideración y que afecten a la población gitana y, en especial, en el desarrollo de la normativa de igualdad de oportunidades y de igualdad de trato.
e) Promover la comunicación y el intercambio de opiniones e información entre la población gitana y la sociedad en general.
f) Gestionar las peticiones y propuestas de las organizaciones no gubernamentales cuya actividad tenga relación con la población gitana y con la superación de desigualdades, con vistas a facilitar la convivencia y cohesión social entre la ciudadanía gitana y la sociedad en general.
g) Recabar información sobre normativa, programas y actividades que lleve a cabo la Administración General del Estado respecto a la comunidad gitana, ampliando dicha información a normativas y actividades de las Administraciones autonómicas y locales y de los organismos internacionales.
h) Impulsar estudios sobre proyectos y programas relacionados con la promoción integral de la comunidad gitana e iniciativas de sensibilización respecto a la convivencia con el pueblo gitano.
i) Colaborar y cooperar con otros consejos análogos e instituciones de ámbito internacional, autonómico, local o similares que trabajen en la defensa de los derechos humanos.
j) Realizar las propuestas oportunas sobre las políticas, fondos y programas de la Unión Europea y de otras instancias internacionales y recibir información, en su caso, sobre las posiciones y propuestas españolas en los foros internacionales relacionados con la población gitana, sin perjuicio de las competencias de la Administración General del Estado en esta materia.
k) Elaborar un informe periódico en el que se incluyan propuestas dirigidas a mejorar las políticas sociales con la comunidad gitana. Artículo 2 del Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, creado y dirigido por el Consejo Estatal del Pueblo Gitano.

- Reforzar y mejorar los trabajos del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y de sus grupos de trabajo.
- Avanzar en los mecanismos de coordinación entre el Consejo Estatal del Pueblo Gitano y los órganos de participación de la población gitana en los ámbitos autonómico y local.
- Fortalecer el movimiento asociativo gitano, en especial de las asociaciones de mujeres, promoviendo el desarrollo de capacidades en las organizaciones y su funcionamiento democrático.
- Fomentar actuaciones que favorezcan la participación de la población gitana en espacios organizados de la sociedad civil, especialmente de jóvenes y mujeres.
- Promover la no discriminación y la igualdad de trato.
- Promover la aplicación efectiva de la legislación europea y española en materia de no discriminación, lucha contra el racismo y los crímenes de odio, aplicando las recomendaciones a España de los organismos internacionales, como el Consejo de Europa, en materia de lucha contra la discriminación o contra el antigitanismo.
- Reforzar la cooperación con el Consejo Estatal de Promoción de la Igualdad de Trato y la participación activa de las organizaciones gitanas.
- Elaborar materiales informativos y de sensibilización dirigidos a reducir y erradicar la discriminación que sufre la población gitana.
- Desarrollar acciones formativas dirigidas a funcionarios públicos y otros agentes clave, especialmente a las personas profesionales del ámbito jurídico, servicios policiales, personas profesionales de los servicios y recursos públicos y personas profesionales de los medios de comunicación.
- Fomentar programas y actuaciones informativas y formativas para la población gitana, para el conocimiento y la sensibilización sobre los derechos y deberes.
- Establecer medidas de atención especial a las mujeres gitanas víctimas de discriminación múltiple.
- Realizar estudios e informes que muestren la situación de discriminación de la comunidad gitana y su evolución (Panel sobre discriminación del Consejo Estatal de Promoción de la Igualdad de Trato).
- Apoyo a programas y servicios que presten orientación, acompañamiento y asistencia legal a las víctimas de discriminaciones (Red de asistencia a las víctimas).
- Prestar especial atención a la discriminación de las personas gitanas extranjeras y a la garantía de sus derechos.

Esta estrategia prevé las siguientes medidas para el fomento y promoción de la cultura de la población gitana:

- Fomentar el reconocimiento institucional y social del valor de la cultura gitana y su contribución al acervo cultural común, así como de sus más relevantes exponentes.
- Reconocimiento, estudio y difusión del romaní como lengua internacional del pueblo gitano. Apoyar institucionalmente al Instituto de Cultura Gitana para impulsar sus actividades de difusión y promoción de la historia, el patrimonio y la creación cultural del pueblo gitano[76].

76 Estrategia integral de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, páginas 36-43.

2.12.2. Discriminación por razón del sexo

Algunas normas pertinentes en España[77] han sufrido cambios que afectan a las mujeres migrantes:

- Reforma del Código Penal de 2010 que considera la trata de personas como un tipo de delito independiente del delito de tráfico ilícito de personas migrantes y no como una circunstancia agravante de este último, tal y como lo regulaba el Código Penal anterior a esta reforma. Con el objetivo de diferenciarlos claramente, se ha introducido el Título VII bis, denominado «De la trata de seres humanos». Además, a través de esta reforma, se refuerza la responsabilidad penal de las personas jurídicas, se establecen normas sobre el decomiso e incautación de bienes procedentes de la delincuencia organizada y se incrementa la protección a las víctimas de explotación sexual y pornografía infantil.
- Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, realizada el 11 de diciembre de 2009, por la que se incorpora el nuevo artículo 59 bis cuyo objetivo fundamental es garantizar el cumplimiento del artículo 10 del Acuerdo del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos de 16 de mayo de 2005. Por tanto, a partir de la introducción de este nuevo artículo 59 bis, se incorporarán nuevas medidas para proteger y promover los derechos de las víctimas extranjeras con independencia de su situación administrativa, garantizando la igualdad entre los sexos.
- Promulgación de un nuevo reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 mediante el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, cuyos artículos 131-134 desarrollan lo dispuesto en el artículo 31 bis de la norma legal sobre protección de las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género a partir del contenido de este régimen reforzado de protección para ellas y sus hijos menores o discapacitados.
- El 14 de julio de 2001, el Parlamento español aprobó por unanimidad una nueva reforma de la Ley Orgánica 4/2000. Esta reforma se refiere a los artículos 31 bis y 59 bis, mejorando la protección de las mujeres migrantes en situación irregular que son víctimas de violencia de género y de trata respectivamente.

2.12.3. Discriminación por motivos de religión o creencias

El Parlamento Europeo, el Consejo de Europa y la OSCE han aprobado varias resoluciones sobre libertad religiosa desde 2014[78]. En España también existe un marco normativo que protege la libertad religiosa[79]. El informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España, considerado una excelente

77 • Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.
- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.
- Plan Integral de Lucha contra la Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual (2009-2011).
- Plan de atención y prevención de la violencia de género en población extranjera inmigrante (2009-2012).
- Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011).
- Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género (2006).

78 Parlamento Europeo, Resolución sobre la política exterior de la UE en un mundo de diferencias religiosas y culturales, 12 de abril de 2014. Parlamento Europeo, Resolución sobre el fundamentalismo religioso y la radicalización, marzo de 2015. Parlamento Europeo, Las instituciones de la UE y el diálogo *interreligioso*, marzo de 2015. Consejo de Europa, Directrices sobre la promoción y protección de la libertad de religión o creencias, 24 de junio de 2013. OSCE, Orientación sobre la personalidad jurídica de las comunidades religiosas o de creencias, 2017.

79 Instrumento de Ratificación de España al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español, de 28 de junio de 1976.
- Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa.
- Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España.
- Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España.

fuente de información, recoge en su edición de 2017 las propuestas de las distintas confesiones para la protección de la libertad religiosa en España. mientras que las confesiones evangélicas denuncian que «el problema más acuciante es la asimetría normativa del ordenamiento jurídico en materia religiosa, ya que, mientras que los acuerdos con la Iglesia católica están ampliamente desarrollados, el desarrollo de los acuerdos con las minorías es prácticamente inexistente, y esto provoca situaciones de desigualdad y discriminación»[80]. Más concretamente, las iglesias evangélicas piden las siguientes medidas específicas:

- Desarrollar los acuerdos de cooperación firmados en 1992 con la Federación protestante, pues algunos de los derechos en ellos recogidos no son efectivos por ausencia de desarrollo.
- Mejorar la neutralidad de las Administraciones públicas para acabar con ciertas situaciones que no son propias de un Estado aconfesional, como la organización de funerales de Estado católicos frente a catástrofes o atentados o la participación de las autoridades públicas en actos de una sola confesión religiosa. Es solicitud reiterada de esta confesión que se elabore un protocolo para la organización de actos de Estado in memoria que garantice la aconfesionalidad del Estado, y un protocolo sobre la participación de las autoridades e instituciones en actos religiosos.
- Asegurar la regulación estatal de lugares de culto, fijando los criterios generales y tutelando de forma efectiva el ejercicio de este derecho fundamental en todo el territorio nacional.
- Adoptar medidas para tutelar, de forma efectiva, el derecho fundamental de establecimiento de lugares de culto como, por ejemplo: garantizar la reserva de suelo para uso religioso en los planeamientos urbanísticos, permitir que el uso religioso sea compatible con los diferentes tipos de suelo urbano, salvo razones de orden público, mecanismos de participación de las confesiones en la aprobación de los planeamientos urbanísticos o la adopción de medidas específicas para garantizar la igualdad en el establecimiento de lugares de culto.
- El reconocimiento de una pensión de jubilación (o a los cónyuges e hijos de viudedad u orfandad) a los pastores evangélicos que no pudieron cotizar antes de 1999 en las mismas condiciones que las aplicadas al personal religioso católico.
- En materia de financiación, extender el sistema de asignación tributaria que actualmente se aplica a la Iglesia católica, de modo que los contribuyentes de confesión evangélica (y del resto de las confesiones que lo hayan solicitado y tengan capacidad para ello) puedan dedicar un porcentaje de su IRPF al sostenimiento de su confesión[81].

Las peticiones concretas de las confesiones judías para mejorar la libertad religiosa en España son:

- Obtención de parcelas en los cementerios civiles para enterramiento de judíos.
- Reconocimiento del calendario judío de festividades en el ámbito educativo (oposiciones y exámenes en centros públicos).
- Regular el acceso de la asistencia religiosa judía en las Fuerzas Armadas, hospitales y centros presidiarios.
- Arbitrar una normativa clara para la apertura de lugares de culto.
- Mayor neutralidad religiosa en los actos tanto a nivel estatal como autonómico o local, como funerales u otros eventos.

- Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Israelita de España.
- Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal (agrupa los delitos contra la libertad de conciencia, los sentimientos religiosos y el respeto a los difuntos del artículo 522 al artículo 526).
- Plan de Derechos Humanos (2008 – Medidas 70-14).
- Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones (2008).

80 Ministerio de Justicia, Gobierno de España, *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España*, 2017, página 112.

81 Ministerio de Justicia, Gobierno de España, *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España*, 2017, páginas 112-113.

- Inclusión en el currículo educativo de una asignatura sobre el hecho religioso o historia de las religiones.
- La posibilidad de inscribir en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia a fundaciones distintas de la religión católica.
- Mejorar el sistema de financiación estatal a las confesiones religiosas.
- En suma, el objetivo es la normalización de la pluralidad religiosa en la sociedad y una mejora en la gestión de la diversidad religiosa por parte de la Administración pública[82].

Las peticiones concretas de las confesiones islámicas para mejorar la libertad religiosa en España son las siguientes:

- Arbitrar medidas para evitar la discriminación que sufren algunas mujeres, sobre todo en el ámbito laboral y escolar, por el uso del hiyab.
- Promover medios eficaces para superar las dificultades que existen para la apertura de mezquitas y permitir que el uso religioso sea compatible con los diferentes tipos de suelo urbano, incluyendo mecanismos de participación de las confesiones en la aprobación de los planes de ordenación urbana.
- La regulación de los entierros sin ataúd y la concesión de parcelas para enterramientos islámicos en los cementerios municipales.
- Arbitrar medidas para combatir el incremento de las ofensas a los sentimientos religiosos y los delitos de odio.
- El reconocimiento eficaz del derecho a sustitución en el ámbito laboral de las festividades generales por las religiosas contemplado en las leyes de 24, 25 y 26 de 10 de noviembre de 1992, y el reconocimiento del calendario religioso en el ámbito educativo.
- Establecer un servicio de asistencia religiosa pluriconfesional, con la participación de las confesiones en condiciones de igualdad sin agravio comparativo.
- La resolución de las dificultades que en la práctica se suscitan para la implantación de la asignatura de Religión Islámica, desde la solicitud de los padres hasta la contratación del profesor, pasando por la transmisión de la información y planificación de la asignatura, y para la integración de los profesores en el claustro docente.
- La elaboración de los distintos protocolos de prevención contra la radicalización violenta debería contar con el asesoramiento de las confesiones religiosas, de modo que su puesta en práctica no acabe implantando una persecución religiosa encubierta[83].

En este informe, publicado por el Ministerio de Justicia, también se presentan propuestas sobre las formas de mejorar la libertad religiosa de los mormones, los budistas, los testigos de Jehová y la Iglesia ortodoxa.

2.12.4. Discriminación por razón de la orientación y/o identidad sexual

A nivel internacional, cabe destacar la adopción, el 17 de junio de 2001, de la Resolución 17/19 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género. También es necesario subrayar la importancia del informe elaborado por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre «Discriminación y violencia contra las personas por motivos de

82 Ministerio de Justicia, Gobierno de España, *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España*, 2017, página 114.

83 Ministerio de Justicia, Gobierno de España, *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España*, 2017, pp. 114-115.

orientación sexual e identidad de género», a petición del Consejo de Derechos Humanos y con el objetivo de ser presentado a la Asamblea General.

En cuanto a España, cabe señalar dos hechos importantes. En primer lugar, la aprobación de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, reconociendo el matrimonio entre personas del mismo sexo. Esta ley fue declarada constitucional por el Tribunal Constitucional en su sentencia 198/2012 de 6 de noviembre de 2012.

Posteriormente, la implantación desde 2012 de las diversas leyes para la igualdad y no discriminación relacionadas con la orientación e identidad sexual en las que se reconocen los derechos de las personas LGBTI. Desde la primera ley en 2012, aprobada por el Parlamento del País Vasco, en 2014 en Galicia y Cataluña, y posteriormente en Canarias, Andalucía, Extremadura, Aragón, Valencia y Comunidad de Madrid. Estas leyes autonómicas pretenden combatir la discriminación contra el colectivo en diversos sectores de actividad e incluyen un régimen de sanciones.

Es muy importante señalar que estas leyes de igualdad y no discriminación de las personas LGBTI se conciben como políticas de derechos humanos, alejándose de los conflictos ideológicos. Se recogen datos sobre sanciones graves y muy graves en relación con estas leyes autonómicas en Valencia y la Comunidad de Madrid, que han sido aprobadas por mayoría por diferentes partidos políticos.

2.12.5. Menores no acompañados de origen extranjero

La resolución del Consejo de la UE de 26 de junio de 1997 relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros[84] define a los menores extranjeros no acompañados como «menores de dieciocho años nacionales de países terceros que lleguen al territorio de los Estados miembros sin ir acompañados de un adulto responsable de los mismos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, en tanto en cuanto no estén efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable de ellos». En este caso, las autoridades públicas deben garantizar el respeto de los derechos y una protección integral adecuada[85].

En ámbito estatal, la Ley Orgánica 4/2000, en su capítulo II, artículo 35, introdujo, tras la reforma de la Ley Orgánica 2/2009, modificaciones mediante el establecimiento de un régimen jurídico que amplía y refuerza la protección de los derechos de los menores no acompañados de origen extranjero. Las medidas tienen por objeto promover su plena integración en la sociedad española, cuando no sea posible su repatriación, y aclarar y regular las cuestiones que les afecten. Por otro lado, la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor, se aplica a los menores de 18 años que se encuentren en territorio español; deben gozar de los derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que España sea parte, en especial la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), y los demás derechos garantizados en el ordenamiento jurídico. El reglamento que desarrolla el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, dedica los artículos 189-198 a la regulación del régimen jurídico de los menores extranjeros no acompañados, configurando un sistema integral que, basándose en el principio del interés superior de la y/o del menor, aborda, desde la determinación de la edad, la

84 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A31997Y0719%2802%29 (Consultado el martes, 29 de octubre de 2019).

85 Estrategia integral de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, p. 39.

reintegración de la y/o del menor con su familia o con los servicios de protección de su país de origen, su residencia en España mientras sea menor y su documentación al acceder a la mayoría de edad[86].

2.12.6. Personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional

Las personas solicitantes de asilo y refugiadas también son otro colectivo de especial relevancia para la Estrategia, ya que son personas que debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentran fuera del país de su nacionalidad y no pueden o, a causa de dichos temores, no quieren acogerse a la protección de tal país o, a causa de dichos temores, no quieren regresar a él[87].

En este sentido, la Ley 12/2009, de 30 de octubre de 2009, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria, define las condiciones necesarias para poder disfrutar de este derecho de asilo, derivadas del reconocimiento de la condición de persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria, forma nueva que hasta entonces se configuraba como una institución sin entidad propia y, por tanto, carente de regulación que definiera sus elementos constitutivos.

En este sentido, cabe señalar que la ley regula la protección subsidiaria siguiendo las mismas pautas utilizadas con el derecho de asilo como el «derecho dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los perjuicios graves previstos en el artículo 10 de esta Ley, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley»<16265/>[88].

2.13. PUNTOS FUERTES, DEFICIENCIAS Y LAGUNAS

La primera aportación al análisis de la normativa relativa a la igualdad y no discriminación por razón del origen racial o étnico de las personas migrantes en España es que, en general, desde el punto de vista legislativo, se respetan las normas internacionales, en particular las de la UE. Sin embargo, todavía resulta necesario mejorar algunos puntos.

En concreto, la transposición de la Directiva 2000/43/CE y de la Directiva 2000/78/CE del Consejo presenta ciertas ambigüedades en cuanto a los términos legales y, en particular, en relación con el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica para que sea un organismo realmente independiente con recursos propios.

86 Estrategia integral de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, pp. 39-40.

87 Estrategia integral de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, p. 40.

88 Estrategia integral de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, pp. 40-41.

En cuanto a la legislación, la última modificación del Código Penal en respuesta a la Decisión Marco 2008/913/JAI de la UE plantea el problema de una cierta ambigüedad doctrinal en relación con la definición de incitación indirecta. La doctrina ha criticado la equiparación de la pena entre la simple posesión de material racista (501.b) y la incitación o provocación al odio (510.a). Cabe señalar que la legislación española prevé el bloqueo judicial de determinadas páginas web con contenido racista (510.6 del Código Penal). También hay que señalar que, a pesar de que esta legislación considera punible el lenguaje de odio en España, la gran mayoría de la judicatura y la doctrina penal se muestran reacias a imponer una pena por haber cometido estos delitos[89].

En el Estatuto de los Trabajadores y en el Código Penal se contemplan disposiciones y se establecen sanciones en caso de que, en el ámbito laboral, se produzcan situaciones discriminatorias directas o indirectas o de acoso por motivos racistas u otras circunstancias especialmente protegidas por la Constitución o el ordenamiento jurídico. Se puede juzgar positivamente una legislación que especifica suficientemente los supuestos, claramente diferentes entre sí, y se debería valorar positivamente su eficacia concreta para los casos de racismo y xenofobia en ámbito laboral.

Existe una normativa en materia de deporte que regula específicamente los supuestos de racismo y xenofobia y prevé un régimen de sanciones. El Gobierno y el Consejo Superior de Deportes han elaborado para estos supuestos un protocolo específico.

El Plan de Derechos Humanos y la Estrategia Integral de Lucha contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2011 y el Informe de Seguimiento del período 2011-2014 constituyen el marco general de actuación del Estado español, detallando y considerando positivamente una serie de medidas que se han ido adoptando paulatinamente. Cabe señalar que ya se ha iniciado el proceso de puesta en marcha del II Plan de Derechos Humanos.

La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020 es un programa muy ambicioso que asesora a las administraciones públicas en sus actuaciones dirigidas a esta minoría. Es preocupante observar el odio contra las personas gitanas que, implícita o explícitamente, se fomenta a través de los medios de comunicación que refuerzan estereotipos y prejuicios contra este colectivo.

Cabe señalar, además, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional equipara a nacionales y extranjeros en relación con estos derechos que nacen de la dignidad humana. Así, el Tribunal consideró en su sentencia 236/2007 que las personas migrantes en situación irregular deben gozar de los derechos de manifestación y asociación, entre otros.

Se han promulgado diferentes normas sobre trata de personas y violencia de género, que son de especial importancia para las mujeres de origen extranjero. En estos casos, se trata de una discriminación múltiple, en la que varios elementos crean una discriminación específica y reforzada.

En cuanto a la discriminación por razón de la orientación o identidad sexual, cabe señalar la STC 198/2012, de 6 de noviembre, con la que se declaró constitucional el matrimonio entre personas del mismo sexo. También cabe señalar el desarrollo legislativo en varias Comunidades Autónomas de España en las que se han promulgado leyes en materia de igualdad y no discriminación por razón de la

89 Pérez de la Fuente, Oscar, «Una aproximación española al lenguaje del odio», Pérez de la Fuente, Oscar; J. Oliva Martínez, J. Daniel (ed.) *Una discusión sobre identidad, minorías y solidaridad*, Dykinson, 2010, pp. 133-156.

orientación o identidad sexual, que cuentan con su propio régimen sancionador y que se han concebido como una política relativa a los derechos humanos.

Los poderes públicos en España prestan especial atención a la legislación en materia de igualdad y no discriminación, de acuerdo con los estándares internacionales, en particular los de la UE. Sin embargo, se mencionan algunos aspectos susceptibles de mejora. Por otro lado, hay que distinguir entre la actuación legislativa y la eficacia de las normas para determinados colectivos, como es el caso de la minoría gitana o las personas migrantes en situación irregular.

3. NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN FRANCIA

La discriminación actualmente es un hecho social definido y reconocido por las actrices y los actores políticos, la sociedad civil y la opinión pública de Francia[90]. Objeto de lucha social desde hace varias décadas, la discriminación se refiere al hecho de distinguir y tratar a una persona o grupo de personas de manera diferente al resto de la sociedad, basándose en determinados criterios o signos distintivos. Los motivos de discriminación son numerosos y no siempre visibles: el color de la piel (racismo[91]), el sexo (sexismo), la religión (antisemitismo, islamofobia), la sexualidad o identidad de género, la edad (edadismo), el origen (xenofobia[92]), la discapacidad, el aspecto físico, etc.[93].

La discriminación es la vulneración injustificada y arbitraria del principio de igualdad. En una concepción más restrictiva, se habla de discriminación únicamente para designar el trato desfavorable que sufren las personas especialmente vulnerables por su pertenencia a un grupo definido por una característica determinada (sexo, raza u origen étnico, discapacidad, orientación sexual, etc.)[94].

En el sentido más amplio, podría calificarse como discriminación toda diferencia de trato, ya sea que esté escrita en un texto o que se manifieste en el comportamiento de una persona o institución en particular. Al fin y al cabo, discriminar, etimológicamente, no es más que hacer una distinción, establecer una separación, una diferenciación entre objetos[95].

La vulneración de los derechos humanos puede adoptar distintas formas, incluida la privación de derechos civiles y políticos, como la detención arbitraria, la tortura o la falta de garantías procesales, así como de derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la salud, la vivienda o la educación. La negación de los derechos de las personas migrantes suele estar estrechamente relacionada con leyes discriminatorias, prejuicios y comportamientos xenófobos profundamente arraigados[96].

---

90 Brinbaum, Yael; Safi, Mirna y Simonn, Patrick, *Les discriminations en France: entre perception et expérience* [Las discriminaciones en Francia: entre percepción y experiencia], Instituto Nacional de Estudios Demográficos, 2009.

91 Por racismo se entienden los prejuicios y actitudes hostiles, que van desde el desprecio hasta el odio, hacia un individuo o grupo humano definido sobre la base de una identidad racial o étnica (real o supuesta) que se traduce en palabras, comportamientos o violencia. Véase en este sentido, el *Informe sobre la lucha contra el racismo y el antisemitismo. Pautas de actuación en la escuela* del Ministerio de Educación Nacional y Juventud, 2018. https://cache.media.eduscol.education.fr/file/MDE/62/5/Livret_lutte_contre_racisme_antisemitisme_1074625,pdf (Consultado el 16 de octubre de 2019).

92 La xenofobia es una «hostilidad hacia lo extraño», más concretamente, hacia un grupo de personas o un individuo que se considera extraño al propio grupo (endogrupo). Véase en este sentido Bourges, Richard Y. y Leyens, Jacques-Philippe Leyens, *Stéréotypes, discrimination et relations intergroupes* [*Estereotipos, discriminación y relaciones entre grupos*], Mardaga, 1999, p. 197.

93 Moyou, F., «Les discriminations en France - Faits et chiffres», *Statista*, https://fr.statista.com/themes/4147/les-discriminations-en-france/ (Consultado el 24 de julio de 2019).

94 Lochak, Danièle, «La notion de discrimination», *Confluences Méditerranée,* (El concepto de discriminación), Confluences Méditerranée,

95 El lenguaje jurídico ha incorporado esta connotación negativa: a pesar de cierta vaguedad terminológica que a veces lleva a calificar de discriminación cualquier diferencia de trato, cualquier distinción entre categorías de personas, independientemente de si es legítima o no, la voluntad cada vez más clara, tanto a nivel internacional como en la legislación nacional, de tipificar y perseguir todas las formas de discriminación, no permite albergar dudas sobre este punto: la discriminación es a las claras lo que debe prohibirse fundamentalmente. Véase al respecto el artículo sobre el concepto de discriminación de Lochak, Danièle, *op. cit.*

96 ACNUDH, *Migración y derechos humanos,* https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/MigrationAndHumanRightsIndex.aspx (Consultado el 29 de abril de 2020).

Cabe destacar que, según los estudios empíricos existentes, la discriminación contra las personas de descendencia africana sigue siendo la más frecuente. Casi la mitad de las personas del África subsahariana manifiestan ser discriminadas. Las personas originarias del Magreb y de los departamentos de ultramar también sufren niveles de discriminación entre dos y tres veces superiores a los observados entre la población mayoritaria, independientemente del indicador que se utilice. Las personas originarias de Turquía y del sudeste asiático parecen verse menos afectadas. Los grupos de origen europeo se encuentran en niveles cercanos a los observados entre la población mayoritaria, según el informe *Sobre la discriminación en Francia: entre la percepción y la experiencia*[97].

Según el mismo informe, la discriminación por motivos étnico-raciales en Francia es declarada con mayor frecuencia por determinadas poblaciones de origen inmigrante. Este es el caso de las personas que son descendientes de inmigrantes en comparación con sus padres; resultado que indica una mayor concienciación de estos últimos sobre las cuestiones de discriminación y sin duda un mayor rechazo por su parte de estas prácticas que viven como fundamentalmente injustas ya que han nacido y se han socializado en Francia. Su sentimiento de discriminación parece ser más fuerte en la escuela y en el mercado laboral. Dentro de las poblaciones inmigrantes, el origen es un factor determinante. La experiencia de la discriminación es un asunto de minorías visibles; para ellas (en particular para las poblaciones de origen africano, pero también para la población francesa originaria de los departamentos de ultramar) el motivo étnico-racial es el que se identifica de manera más inmediata en la interacción social, en concreto a través del color de la piel[98].

Si nos situamos a nivel de práctica y comportamiento, es decir, en el nivel de aplicación de la norma por parte de la ciudadanía, la lista de criterios que pueden atribuir a una diferencia de trato un carácter discriminatorio es extremadamente amplia y se extiende a numerosos y variados ámbitos (empleo, vivienda, salud, educación y, más ampliamente, acceso a bienes y servicios). Además, pueden ser tanto directos (por ejemplo, una oferta de alquiler de vivienda a la que no podrían acceder las personas extranjeras), como indirectos (por ejemplo, el requisito carente de justificación legítima de tener una determinada estatura para poder trabajar en la empresa, lo que tiene el efecto indirecto de excluir a un gran número de mujeres).

El principio de igualdad, que representa uno de los fundamentos de las democracias modernas, tiene como corolario lógico el principio de no discriminación. El análisis de las normas jurídicas no solo permite evaluar la permanencia y diversidad de este segundo principio, sino también identificar la naturaleza y el contenido de lo que comúnmente se denomina distinción discriminatoria[99]. Francia ha ratificado numerosos instrumentos internacionales y nacionales que prohíben la discriminación[100].

3.1. EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

En el derecho internacional podemos mencionar una serie de normas cuya finalidad es, precisamente, prohibir ciertas formas de discriminación que merecen especial atención. La legislación francesa cumple plenamente con sus compromisos internacionales y está respaldada por políticas activas de lucha

97 La encuesta Teo es una de las primeras encuestas en medir directamente la discriminación a través de las declaraciones de las personas en una muestra representativa de la población lo suficientemente grande como para permitir análisis detallados atendiendo a diferentes criterios sociodemográficos. Véase en este sentido el estudio realizado por Brinbaum, Yael; Safi, Mirna y Simon, Patrick, *Sur les discriminations en France: entre perception et expérience* [*Sobre las discriminaciones en Francia: entre percepción y experiencia*], Ined, 2016.

98 Ibíd., p. 6

99 Sobre esta jurisprudencia, véase en particular Consejo de Estado, «Informe Público 1996 sobre el principio de igualdad», La *Documentation française*, 1997, p. 40.

100 Sin embargo, ha suscrito pero no ha ratificado la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961).

contra la discriminación. Francia ha ratificado diferentes convenios internacionales de protección de los derechos humanos en los que se establece la lucha contra la discriminación[101]. El PIDESC garantiza a «toda persona» los derechos que en él se enuncian, incluido el derecho al trabajo, en condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, a la libertad de asociación, a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado, a la salud y a la educación[102]. Los derechos del PIDESC y del PIDCP[103] se ejercen sin discriminación[104]. Francia también ha ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (CERD).[105], la CEDAW[106], el CEDH —que prohíbe, en su artículo 14, cualquier forma de discriminación en el goce de los derechos y libertades reconocidos en este convenio[107]—, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de conformidad con los principios ya enunciados en el preámbulo de la Constitución de 1946: «*Cualquier hombre perseguido a causa de su acción a favor de la libertad goza del derecho de asilo en los territorios de la República*»[108], el Convenio sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos[109], o la CDFUE[110]. La aplicación por los Estados partes de cada una de estas normas es supervisada por diferentes órganos creados en virtud de los tratados[111] que no se centran en la igualdad de trato sino en el goce efectivo de los derechos fundamentales sin discriminación[112].

101 Por el contrario, la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares (CMW) de 18 de diciembre de 1990 (AGNU, resolución 45/158) que entró en vigor el 1 de julio de 2003, no ha sido ratificada por Francia. Así, hasta la fecha, ningún Estado miembro de la UE ha ratificado y ni siquiera suscrito esta Convención. Por otro lado, el texto de la Convención plantea una dificultad importante en cuanto a su ámbito de aplicación, ya que no distingue entre las personas trabajadoras migrantes en situación regular y las que se encuentran en situación irregular, lo que, según la legislación francesa, constituye un problema. Para Francia, los derechos fundamentales de las personas trabajadoras migrantes, cualquiera que sea su situación con respecto al derecho de residencia, ya están protegidos por su derecho interno, el derecho de la UE, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos a los que Francia se ha adherido (como el Convenio del Consejo de Europa de 1983 relativo al Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante).

102 El CDESC entiende por discriminación: «toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto. La discriminación también comprende la incitación a la discriminación y el acoso». Observación General n.º 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, apartado 7.

103 AGNU, resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 3 de enero de 1976 para el PIDESC, el 23 de marzo de 1976 para el PIDCP, adhesión de Francia el 4 de noviembre de 1980.

104 Artículos 2§2 PIDESC y 2§1 PIDCP.

105 AGNU, resolución 2106 A (XX) de 21 de diciembre de 1965, entrada en vigor el 4 de enero de 1969, adhesión de Francia el 28 de julio de 1971. Esta norma afirma, tras haber indicado que «todos los hombres son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley contra toda discriminación y contra toda incitación a la discriminación», que la discriminación racial denota «toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública».

106 AGNU, resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981, ratificación francesa el 14 de diciembre de 1983.

107 El artículo 21 de esta carta prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color de piel, orígenes étnicos o sociales, nacionalidad, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, discapacidad, edad u orientación sexual.

108 Entrada en vigor el 22 de abril de 1954, ratificación por Francia en 1954.

109 Entrada en vigor el 1 de febrero de 2008.

110 El artículo 20 de esta carta establece que «todas las personas son iguales ante la ley» y especifica, en el artículo siguiente, que «se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual», y que en el ámbito de aplicación de los tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares, «se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad».

111 CDH para el PIDCP; CDESC para el PIDESC; Comité CEDR; Comité CEDAW; Comité CDN.

112 Grosbon, Sophie, «Regard critique des comités onusiens sur la lutte contre les discriminations à la française» [«Mirada crítica de los comités de las Naciones Unidas sobre la lucha contra las discriminaciones a la francesa»], *Revue des droits humains*, n.º 9, 2016.

En el siguiente recuadro se resumen los instrumentos que ha ratificado Francia:

Instrumentos normativos internacionales	Fecha de ratificación
Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de conformidad con los principios ya enunciados en el preámbulo de la Constitución de 1946: «Cualquier hombre perseguido a causa de su acción a favor de la libertad goza del derecho de asilo en los territorios de la República».	Entrada en vigor el 22 de abril de 1954, ratificación por Francia en 1954.
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.	Entrada en vigor el 26 de junio de 1987, ratificación por Francia el 18 de febrero de 1986.
PIDCP	Ratificación por Francia en 1981.
PIDESC	Ratificación por Francia en 1981.
CEDR	Entrada en vigor el 4 de enero de 1969. Ratificación por Francia el 28 de julio de 1971.
CEDAW	Entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981, ratificación francesa el 14 de diciembre de 1983.
CMW	La Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares de 18 de diciembre de 1990 (AGNU, resolución 45/158) que entró en vigor el 1 de julio de 2003, no ha sido ratificada por Francia.
CDN	Entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990, ratificación por Francia en 1954.
Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos	Entrada en vigor el 1 de febrero de 2008.

Como puede verse, Francia no ha ratificado la CMW ni el Convenio n.º 143 (1975) sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias).

Habida cuenta de lo anterior, se puede concluir en esencia que el principio de igualdad se enuncia muy a menudo en las normas no solo por constituir el fundamento de la generalidad de la regla, sino también por lo que implica, en este caso, la prohibición, si no de todas, sí al menos de algunas distinciones: distinciones que, por lo tanto, pueden considerarse discriminatorias en la medida en que están expresamente prohibidas.

3.2. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DEL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO EN FRANCIA

En el derecho nacional, Francia se ha dotado de un amplio cuerpo normativo de lucha contra la discriminación. En primer lugar cabe citar la Declaración de Derechos de 1789 que, en su artículo 6, establece que *«la ley debe ser la misma para todos, tanto para proteger como para sancionar» y que «todos los Ciudadanos [son] iguales ante la Ley»*; el preámbulo de 1946 que, en su primer párrafo, reafirma que *«todo ser humano, sin distinción de raza, religión o creencias, posee derechos inalienables y sagrados»*, y en su párrafo 5 que *«nadie puede verse perjudicado en su trabajo o en su empleo a causa de sus orígenes, opiniones o creencias»*; o incluso la Constitución de 1958 que, en su artículo 1, afirma que *«Francia [ ] garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza, sexo o religión»*.

El principio de igualdad, que es consustancial a la idea misma de derechos humanos, representa sin duda uno de los principios enunciados y afirmados con mayor frecuencia en las normas que prohíben

cualquier forma de discriminación. El régimen jurídico de lucha contra la discriminación se articula en torno a los siguientes criterios: «pertenencia colectiva, real o supuesta (origen, etnia, nación, raza), compromiso personal (convicciones, costumbres, religiones, opiniones políticas o filosóficas, actividades sindicales o mutualistas), estado civil (apellidos, edad, lugar de residencia, situación familiar), sexo (sexo, orientación o identidad sexual, embarazo, maternidad) y, por último, situación física o psíquica (discapacidad, pérdida de autonomía, estado de salud, características genéticas y aspecto físico)»[113]. El mecanismo de lucha contra la discriminación en Francia solo puede entenderse sobre la base del concepto de igualdad que prevalece en el ordenamiento jurídico francés. El sentido de igualdad universalista en el derecho francés dificulta la justificación de excepciones a la idea de que las normas deben aplicarse de manera uniforme[114]. Esta preferencia explica en parte la proliferación de criterios con los que las normas de lucha contra la discriminación intentan desvincularse de las características de las personas que no pueden universalizarse. Este es el caso del lugar de residencia, la condición social o la pobreza o el aspecto físico. Estos criterios, por un lado, se definen sin hacer referencia a la identidad de las personas y, por otro, permiten considerar como discriminación directa algunas manifestaciones de discriminación indirecta que son frecuentes para determinados colectivos como, por ejemplo, la población migrante. La raza se encuentra entre las referencias que la ley francesa prefiere evitar. En efecto, en 2018, en el marco de la reforma constitucional, la propuesta de eliminar la palabra raza fue muy bien acogida, aunque finalmente se mantuvo el término.

El ámbito de aplicación de la discriminación es variado. Dado que los ejemplos son infinitos, conviene limitarse a unos pocos.

3.2.1. Legislación penal

El Código Penal francés, al igual que el Código Penal español, tipifica como delito la discriminación grave en el acceso a los servicios y prestaciones y en el empleo: «La discriminación definida en los artículos 225-1 a 225-1-2, cometida contra una persona física o jurídica, será castigada con tres años de prisión y multa de 45.000 euros cuando consista en: 1) Rechazar el suministro de bienes o servicios; 2) Impedir el normal ejercicio de cualquier actividad económica; 3) Negarse a contratar, sancionar o despedir a una persona; 4) Subordinar la entrega de bienes o servicios a una condición basada en uno de los elementos contemplados en el artículo 225-1 o previstos en los artículos 225-1-1 o 225-1-2; 5) Subordinar una oferta de trabajo, una solicitud de prácticas o un período de formación en una empresa a una condición basada en uno de los elementos contemplados en el artículo 225-1 o previstos en los artículos 225-1-1 o 225-1-2; 6) Negarse a aceptar a una persona en uno de los cursos a que se refiere el apartado 2 del artículo L. 412-8 del Código de la Seguridad Social. Cuando la negativa discriminatoria prevista en el apartado 1 se cometa en un lugar abierto al público o con el fin de prohibir el acceso a este, las penas se incrementarán a cinco años de prisión y multa de 75.000 euros» (artículo 225-2).

113 Médard, R., «L'intelligibilité par l'harmonisation des définitions de la discrimination en droit interne» (Comprensión mediante la armonización de las definiciones de discriminación en el derecho interno), en Gründler, Tatiana y Thouvenin, Jean-Marc, *La lutte contre les discriminations à l'épreuve de son effectivité les obstacles à la reconnaissance juridique des discriminations [La lucha contra las discriminaciones a la prueba de su efectividad los obstáculos al reconocimiento jurídico de las discriminaciones]*, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2016.

114 Latraverse, Sophie, «France: le jeu des acteurs» («Francia: el juego de los actores»), dans Mercat-Bruns, Marie; Oppenheimer, David B. y Sartorius, C. (eds.), *Comparative Perspectives on the Enforcement and Effectiveness of Antidiscrimination Law [Perspectivas comparativas sobre la aplicación y la eficacia de la legislación antidiscriminatoria]. Challenges and Innovative Tools [Desafíos y herramientas innovadoras],* Springer, 2018, pp. 189-214, p. 190.

Los motivos previstos son el origen, el sexo, la situación familiar, el embarazo, el aspecto físico, la vulnerabilidad especial derivada de la situación económica, aparente o conocida de su autor, el apellido, el lugar de residencia, el estado de salud, la pérdida de autonomía, la discapacidad, las características genéticas, las costumbres, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, las opiniones políticas, las actividades sindicales, la capacidad de expresarse en un idioma distinto del francés, la pertenencia o no pertenencia, verdadera o supuesta, a una etnia, una nación, una presunta raza o una religión determinada (artículo 225-1). En este contexto, cualquier distinción que se haga entre personas «por haber sufrido o haberse negado a sufrir actos de acoso sexual tales como ( ) o dar testimonio de tales actos» (artículo 225-1-1) y «por haber sufrido o haberse negado a sufrir actos de novatadas o dar testimonio de tales actos» (artículo 225-1-2) también constituye discriminación.

Además, existen excepciones porque estas disposiciones no son aplicables: «1° A las discriminaciones basadas en el estado de salud, cuando consistan en operaciones que tengan por objeto la prevención y la cobertura del riesgo de defunción, de riesgos que atenten contra la integridad física de la persona o de riesgos de incapacidad laboral o de invalidez. No obstante, estas discriminaciones serán castigadas con las penas previstas en el artículo anterior cuando se basen en la toma en consideración de test genéticos predictivos relativos a una enfermedad que todavía no ha sido declarada o a una predisposición genética a una enfermedad; o se basen en la toma en consideración de las consecuencias sobre el estado de salud de la extracción de órganos tal como se define en el artículo L. 1231-1 del Código de Salud Pública; 2° A las discriminaciones basadas en el estado de salud o discapacidad, cuando consistan en la no contratación o el despido basado en la incapacidad médicamente constatada bien en el marco del título IV del libro II del Código de Trabajo, o bien en el marco de las leyes que contienen las disposiciones legales relativas a la función pública; 3° A las discriminaciones basadas, en el ámbito de la contratación, en uno de los motivos contemplados en el artículo 225-1 de este Código, cuando tal motivo constituya un requisito profesional esencial y determinante y siempre que el objetivo sea legítimo y el requisito proporcionado; 4° A las discriminaciones basadas, en el ámbito del acceso a bienes y servicios, en el sexo cuando esta discriminación esté justificada por la protección de las víctimas de violencia sexual, consideraciones relacionadas con el respeto de la vida privada y la decencia, el fomento de la igualdad de género o los intereses de las mujeres o de los hombres, la libertad de asociación o la organización de actividades deportivas; 5° A las negativas a contratar basadas en la nacionalidad cuando resulten de la aplicación de disposiciones legales relativas a la función pública; 6° A las discriminaciones por razón del lugar de residencia cuando la persona que deba suministrar un bien o servicio se encuentre en una situación de peligro manifiesto. Las medidas adoptadas a favor de las personas residentes en determinadas zonas geográficas que tienen por objeto promover la igualdad de trato no constituyen discriminación». (artículo 225-1-3). Como puede verse, en el derecho francés, el concepto de discriminación incluye algunas diferencias de trato que pueden estar justificadas.

El derecho penal castiga el racismo o el antisemitismo cuando motiva un acto delictivo o delito. En este caso, los delitos se agravan por la circunstancia de racismo o antisemitismo. Además, el Código Penal en sus artículos 132-76 y 132-77 *prevé la agravación* de las penas impuestas por un delito cometido por razón, entre otras, de la pertenencia o no de la víctima a una etnia, nación, raza o religión determinada.

La motivación racista de ciertos delitos comunes también se ha tenido en cuenta para la tipificación de las figuras agravadas. Este es el caso de los ataques a la integridad de un cadáver (artículo 225-18)[115].

115 La Ley n.º 2017-86, de 27 de enero de 2017, generalizó las circunstancias agravantes de racismo y homofobia y creó una circunstancia agravante general de sexismo. Además, trató de mejorar la represión de las provocaciones, difamaciones e insultos de carácter racista o discriminatorio previstas en la ley de prensa. Véase la circular del Ministerio de Justicia de 20 de abril de 2017 en la que se presentan las

En Francia, además, la ley de 29 de julio de 1881 sobre la libertad de prensa, revisada en 1972, tipifica como delitos el insulto racista, la difamación racista, la incitación a la discriminación, el odio o la violencia racista, la apología de los delitos y la negación de la existencia de uno o más crímenes contra la humanidad Además, el Código Penal también incluye la tipificación como delito de la provocación, difamación e insulto discriminatorio no públicos (art. 624-3 y ss. y art. 625-7 del Código Penal).

Las penas pueden ser de multa o incluso de prisión. Cualquier persona que se considere víctima de un delito racista tiene derecho a presentar una denuncia en la comisaría de policía o gendarmería, que estará obligada a recibir su denuncia[116]. Cualquier persona usuaria de Internet puede denunciar contenidos que considere ilícitos en Internet, a través de la plataforma de denuncias «Pharos» del Ministerio del Interior, las plataformas de denuncia propias de las empresas proveedoras de servicios de Internet o recurriendo a la ayuda de las asociaciones competentes.

En Francia, la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 fue transpuesta mediante la Ley n.º 2015-993 de 17 de agosto de 2015 por la que se adapta el procedimiento penal al derecho de la UE y el Decreto n.º 2016-214 de 26 de febrero de 2016 relativo a los derechos de las víctimas. Por otro lado, en el derecho francés, la evaluación individualizada para determinar si deben adoptarse medidas de protección específicas durante el proceso penal se lleva a cabo teniendo en cuenta las «circunstancias de la comisión del delito debida en particular a un motivo discriminatorio, racista, étnico, religioso, o los vínculos existentes entre la víctima y el encausado» (artículos 10.5 y D.1-3 del Código de Procedimiento Penal francés).

Estas disposiciones penales se aplican en el ámbito del deporte[117]. Por otro lado, en Francia, la lucha contra la discriminación y la violencia en el deporte forma parte de la estrategia nacional de transición ecológica hacia el desarrollo sostenible del deporte (2015-2020)[118].

3.2.2. Legislación laboral

El Código del Trabajo establece en su artículo L1132-1 que «Ninguna persona puede ser excluida de un procedimiento de contratación o del acceso a un período de prácticas o a un período de formación en una empresa, ningún trabajador puede ser sancionado o despedido, ni se le puede aplicar una medida discriminatoria, directa o indirecta, tal como se define en el artículo 1 de la ley n.º 2008-496 de 27 de mayo de 2008 que contiene disposiciones de adaptación al derecho comunitario en el ámbito de la lucha contra la discriminación, en particular en lo que respecta a la retribución, en el sentido del artículo L. 3221-3, concesión de incentivos o distribución de acciones, formación, reclasificación, asignación, cualificación, clasificación, promoción profesional, modificación o renovación de contrato por razón de su origen, género, sexo, costumbres, orientación sexual, edad, situación familiar o embarazo, características genéticas, pertenencia o no pertenencia, real o supuesta, a una etnia, nación o raza, opiniones políticas, actividades sindicales o mutualistas, creencias religiosas, aspecto físico, apellido o por razón de su estado de salud o discapacidad».

---

disposiciones de derecho penal o procesal penal de la Ley n.º 2017-86 de 27 de enero de 2017 sobre igualdad y ciudadanía, http://www.texts.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1712060C.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

116 Artículo 15-3 del Código de Procedimiento Penal francés.

117 Ministerio de Deportes, *Guía jurídica para la prevención y lucha contra los comportamientos incívicos, la violencia y la discriminación en el deporte,* 4.ª edición- Diciembre de 2018, «¿Qué es la discriminación?», pp. 11-24, http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/guidejuridique_prevention_violens_dans_le_sport___2018_vf.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

118 http://developpement-durable.sports.gouv.fr/agir/concevoir-une-strategie/themes/lutte-contre-les-discriminations/ (Consultado el 29 de abril de 2020).

Asimismo, la Ley n.º 2014-873 de 4 de agosto de 2014 contiene disposiciones para la igualdad real entre mujeres y hombres. Se analizan los criterios de evaluación recogidos en la definición de los distintos puestos de trabajo con el fin de identificar y corregir los que puedan comportar una discriminación entre mujeres y hombres y con el fin de garantizar que se tengan en cuenta todas las competencias del personal.

También cabe mencionar la Ley n.º 2017-256 de 28 de febrero de 2017 (versión consolidada de 16 de julio de 2019) por la que se modifica la Ley n.º 2008-496 de 27 de mayo de 2008 que contiene diferentes disposiciones para la adaptación al derecho comunitario en materia de lucha contra la discriminación. En el artículo 70 de dicha ley se establece que «Constituye una discriminación directa la situación en la que, por razón de su origen, sexo, situación familiar, embarazo, apariencia física, vulnerabilidad especial resultante de la situación económica, aparente o conocida de su autor, apellido, lugar de residencia o domicilio bancario, estado de salud, pérdida de autonomía, discapacidad, características genéticas, costumbres, orientación sexual, identidad de género, edad, opiniones políticas, actividades sindicales, capacidad para hablar un idioma distinto del francés, pertenencia o no pertenencia, real o supuesta, a un grupo étnico, una nación, una raza presunta o una religión específica, una persona es tratada de manera menos favorablemente de lo que lo es, ha sido o habría sido otra en una situación similar».

Por último, la ley de modernización de la justicia del siglo XXI de 18 de noviembre de 2016 creó un sistema de recurso colectivo en materia de discriminación; la acción colectiva puede ser iniciada por un sindicato o una asociación de lucha contra la discriminación existente desde hace al menos cinco años, en los casos de discriminación sufrida por al menos dos personas en el salario, el acceso o la promoción en el empleo público o privado. Este aspecto es especialmente interesante porque la acción colectiva en materia de discriminación puede responder a la realidad colectiva de las discriminaciones que no se pueden abordar en el litigio individual.

3.2.3. Legislación civil

El artículo 16-13 modificado con la Ley n.º 2004-800 de 6 de agosto de 2004 especifica que «Nadie puede ser discriminado por razón de sus características genéticas».

3.2.4. Legislación sobre vivienda

El artículo 1 de la Ley n.º 89-462 de 6 de julio de 1989 por la que se introducen mejoras en los contratos de arrendamiento y se modifica la Ley n.º 86-1290 de 23 de diciembre de 1986 establece que: «El derecho a la vivienda es un derecho fundamental; se ejerce de conformidad con las leyes que lo regulan. El ejercicio de este derecho implica la libertad de cada persona para elegir la forma de vivir gracias al mantenimiento y desarrollo de un sector del alquiler y de un sector de la vivienda en propiedad abierto a todas las categorías sociales. No se puede denegar la vivienda a ninguna persona por razón de su origen, apellido, aspecto físico, sexo, situación familiar, estado de salud, discapacidad, costumbres, orientación sexual, opiniones políticas, actividades sindicales o pertenencia o no pertenencia, verdadera o supuesta, a una etnia, nación, raza o religión determinada.

3.2.5. Legislación en materia de educación

En el campo de la educación, podemos citar al respecto la ley n.º 2013-595 del 8 de julio de 2013 de orientación y programación para la refundación de la escuela de la República.

En el artículo 70 de dicha ley se especifica que las escuelas superiores de magisterio y educación aseguran el desarrollo y la promoción de métodos innovadores de enseñanza, y como misión, «Preparan a los futuros docentes y personal educativo para los desafíos de la base común de conocimientos, competencias y cultura y los del aprendizaje permanente. Organizan formación para concienciar sobre la igualdad de género, la lucha contra la discriminación, la escolarización del alumnado con discapacidad, así como formación sobre prevención y resolución no violenta de conflictos».

3.2.6. Normativa urbanística

El artículo 1 de la ley n.º 2014-173 de 21 de febrero de 2014 de ordenación y cohesión urbana establece que la política de la ciudad es una política de cohesión urbana y de solidaridad, nacional y local, hacia los barrios desfavorecidos y sus habitantes; pretende, teniendo en cuenta la diversidad de los territorios y sus recursos, contribuir a la igualdad entre mujeres y hombres, a la política de integración y a la lucha contra las discriminaciones de las que son víctimas las personas que viven en barrios desfavorecidos, en particular las relacionadas con el lugar de residencia y el origen real o supuesto.

3.2.7. Legislación sobre asilo e inmigración

La Ley n.º 2015-925, de 29 de julio de 2015, relativa a la reforma del derecho de asilo presenta tres novedades fundamentales:

Aumenta los derechos de las personas solicitantes de asilo:

- Permite a las personas solicitantes de asilo beneficiarse del asesoramiento ante la Oficina Francesa para la Protección de los Refugiados y los Apátridas (OFPRA).
- También permite un mejor diagnóstico y tener en cuenta las vulnerabilidades en todas las etapas del viaje de la persona solicitante (personas enfermas, mujeres víctimas de violencia, menores de edad, etc.).
- Agiliza los trámites, sin comprometer la calidad del proceso y preservando los derechos de las personas solicitantes. En este sentido, se revisa toda la cadena de la solicitud de asilo: desde la primera acogida por parte de las asociaciones hasta la conclusión del procedimiento de asilo.
- Crea un plan de acogida de las personas solicitantes de asilo en todo el territorio, para evitar concentraciones territoriales, con un seguimiento social de calidad.

3.2.8. Normativa en ámbito audiovisual

Los artículos 32 a 39 de la Ley n.º 98-468, de 17 de junio de 1998, relativa a la prevención y represión de los delitos sexuales, en el capítulo dedicado a las «disposiciones relativas a la prohibición de poner determinados documentos a disposición de los menores», prevén que cuando un documento presente en uno de estos soportes constituya un peligro para la juventud, ya sea por su carácter pornográfico, o por «*el espacio que ocupa el delito, la violencia, la discriminación o el odio racial, la incitación al uso, tenencia o tráfico de estupefacientes*», la «autoridad administrativa» —en este caso el Ministerio del Interior— podrá, mediante decreto motivado y previa notificación a una comisión administrativa competente, prohibir ofrecer, regalar, alquilar o vender ese documento a personas menores de edad y, según el grado de peligro que represente el documento, prohibir también su publicidad. Esto seguirá siendo posible en lugares cuyo acceso esté prohibido a menores. Según el grado de peligro que represente el

documento para la juventud, la autoridad administrativa ordenará la primera prohibición o ambas prohibiciones a la vez.

Como ya se ha mencionado anteriormente, la ley de prensa establece los delitos que pueden cometerse en este ámbito.

3.2.9. Legislación sobre prestaciones sociales

El artículo L. 111-7 del Código de Seguros establece que está prohibida cualquier discriminación directa o indirecta basada en la consideración del sexo como factor para el cálculo de las primas y prestaciones que dé lugar a diferencias en las primas y prestaciones.

El criterio de la nacionalidad ha regido durante mucho tiempo la protección social de las personas extranjeras, excluyéndolas en mayor o menor medida del disfrute de las prestaciones sociales. Durante el siglo XX, la construcción europea y el auge de los derechos humanos hicieron que este criterio fuera sustituido por el de la legalidad de la estancia. Sin embargo, este último criterio, que refleja la prioridad que se otorga al control de la inmigración, sigue siendo discriminatorio. La jurisprudencia europea ha abierto un camino al proponer el criterio de la integración, basado en la residencia, que responde a la necesidad de universalidad de los derechos[119].

3.2.10. Normativa en materia de género e igualdad de oportunidades

Fortalecer la prevención y represión de las diferentes formas de discriminación, que atentan de manera especialmente grave contra los valores fundamentales de la República, es una necesidad imperiosa de las autoridades públicas. Es por ello que la Ley n.º 2006-396, de 31 de marzo de 2006, sobre igualdad de oportunidades contribuyó a mejorar el cuerpo legislativo existente en esta materia. En primer lugar, completó la ley n.º 2004-1486, de 30 de diciembre de 2004, de creación de la Alta Autoridad para la lucha contra la discriminación y para la igualdad, con el fin de conferir a la Alta Autoridad, respecto a las personas autoras de discriminación, un poder de transacción y, en caso de fracaso de esta transacción, la facultad de poner en marcha la acción pública. Este último aspecto pone de relieve el carácter complementario de la actuación de la Alta Autoridad y la de las autoridades judiciales. La Alta Autoridad tiene competencia sobre todas las formas de discriminación prohibidas por la ley o por los compromisos internacionales suscritos por Francia.

En efecto, el artículo 11-1 de la ley de 30 de diciembre de 2004 dispone que cuando constate hechos constitutivos de discriminación castigados por los artículos 225-2 y 432-7 del Código Penal y L. 122-45 y L123-1 del Código del Trabajo, la alta autoridad podrá, si estos hechos no han supuesto ya el inicio de la acción pública, proponer a la persona autora de los hechos una transacción consistente en el pago de una multa transaccional, cuyo importe no podrá exceder de 3.000 € si se trata de una persona física y de 15.000 € si se trata de una persona jurídica y, en su caso, la indemnización de la víctima. El importe de la multa se fija de acuerdo a la gravedad de los hechos y a los recursos y cargas de la persona. La transacción propuesta por la alta autoridad y aceptada por la persona autora de los hechos y, en su caso, por la víctima, deberá ser aprobada por el Ministerio Fiscal.

119 Isidro, Lola, «La protection sociale des personnes étrangères. Pour un nouveau critère d'accès aux prestations sociales» [«La protección social de las personas extranjeras. Por un nuevo criterio de acceso a las prestaciones sociales»], Informations sociales, *Informations sociales*, n.º 194, vol. 3, 2016, pp. 106-116.

Desde mayo de 2011, las competencias de esta autoridad son asumidas por el Defensor de Derechos. En esta institución existe un colegio de «lucha contra la discriminación y promoción de la igualdad» con una vicepresidencia a cargo[120].

3.3. OTROS INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Ley de 29 de julio de 1881 sobre la libertad de prensa. La ley del 29 de julio de 1881 prohíbe todo acto racista o difamatorio. La difamación se define en esta ley como: «Toda alegación o imputación de un hecho que menoscabe el honor o la consideración de la persona o entidad a la que se imputa el hecho constituye difamación». La difamación es pública si es escuchada o leída por un público ajeno a la persona autora de los hechos, su víctima y un círculo restringido de personas relacionadas con ella. Este es el caso de las declaraciones hechas en medio de la calle, publicadas en un periódico o en una página web.

Las penas pueden ser severas: Multa de 12.000 euros en caso de injuria pública; hasta un año de prisión y multa de 12.500 € en caso de insultos racistas (artículo 33 de la ley de 29 de julio de 1881 modificada con la ley n.º 2017-86 de 27 de enero de 2017); hasta un año de prisión y multa de 45.000 euros para quien incite a la discriminación, al odio o a la violencia contra una persona o un grupo de personas por razón de su origen o de su pertenencia o no pertenencia a una etnia, nación, raza o religión determinada o de negación de un crimen contra la humanidad; hasta cinco años de prisión y multa de 45.000 euros por apología de crímenes de guerra, de crímenes contra la humanidad y/o de negacionismo mencionados en el artículo 24 de la ley de 29 de julio de 1881.

Ley de 19 de mayo de 2005 por la que se autoriza la aprobación del Convenio sobre ciberdelincuencia y del Protocolo adicional a este convenio relativo a la penalización de actos de índole racista y xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos. Esta ley permite la aprobación de un Protocolo Adicional al Convenio Europeo sobre Ciberdelincuencia adoptado en Budapest el 23 de noviembre de 2001. Su objetivo es armonizar el derecho penal francés y europeo en el campo de los actos de índole racista y xenófoba en páginas web, listas de discusión o foros públicos. Esta ley tipifica como delito la difusión de material racista y xenófobo, así como los insultos y las amenazas motivados por consideraciones racistas y xenófobas.

Ley 2008-496, de 27 de mayo de 2008, que contiene diferentes disposiciones para la adaptación al derecho comunitario en el ámbito de la lucha contra la discriminación. En su artículo 1 se establece que: «Constituye discriminación directa la situación en la que, por razón de su pertenencia o no pertenencia, real o supuesta, a una etnia o raza, su religión, sus creencias, su edad, su discapacidad, su orientación sexual o género, una persona es tratada de manera menos favorable de lo que es, ha sido o habría sido otra en una situación comparable. Constituye discriminación indirecta una disposición, un criterio o una práctica que aparentemente es neutral, pero que puede implicar, por alguna de las razones mencionadas en el primer párrafo, una desventaja especial para las personas en comparación con otras personas, a menos que esta disposición, este criterio o esta práctica esté objetivamente justificado por un fin legítimo y que los medios para lograr este fin sean necesarios y apropiados. La discriminación incluye: Cualquier acción relacionada con alguno de los motivos mencionados en el primer párrafo y toda acción con connotación sexual, sufrida por una persona y que tenga por objeto o efecto atentar contra su dignidad o crear un ambiente hostil, degradante, humillante, ofensivo, etc.».

120 Artículo 44, II de la Ley Orgánica n.º 2011-333 de 29 de marzo de 2011 relativa al Defensor de Derechos.

Decreto relativo a la creación de un sello para la promoción de la diversidad y la prevención de la discriminación en el marco de la gestión de los recursos humanos y la constitución de una comisión de certificación de 17 de diciembre de 2008. En el artículo 1 de esta norma se establece al respecto la creación de un sello para la promoción de la diversidad y la prevención de la discriminación en el contexto de la gestión de los recursos humanos, denominado «sello de diversidad». Su finalidad es promover las mejores prácticas en la contratación, el desarrollo profesional y la gestión de los recursos humanos en las empresas o agencias de colocación de derecho público o privado, con miras al desarrollo de la diversidad y la prevención de la discriminación. El sello de diversidad es emitido por un organismo de certificación, después de consultar con una comisión de certificación. Esta comisión es la encargada de examinar los informes de tramitación elaborados por el organismo de certificación, relativos a los expedientes presentados por las empresas o cualesquiera otras agencias de colocación de derecho público o privado que deseen obtener el sello de diversidad.

Decreto n.º 2016-1805 de 22 de diciembre de 2016 por el que se modifica el Decreto n.º 2003-1164 de 8 de diciembre de 2003 de creación del comité interministerial para la lucha contra el racismo y el antisemitismo. Este decreto tiene por objeto ampliar las misiones del comité interministerial para la lucha contra el racismo y el antisemitismo y del delegado interministerial para la lucha contra el racismo y el antisemitismo, a la lucha contra los actos y conductas de odio y discriminación.

Decreto n.º 2005-284 de 25 de marzo de 2005 - Derogado por el decreto n.º 2017-1230 de 3 de agosto de 2017. La difamación no pública cometida contra una persona o un grupo de personas por razón de su origen o de su pertenencia o no pertenencia, real o supuesta, a una determinada etnia, nación, raza o religión puede ser castigada con la multa prevista para los delitos leves de 4.ª clase. La difamación no pública cometida contra una persona o un grupo de personas por razón de su sexo, orientación sexual o discapacidad se castiga con la misma pena. Véanse también las disposiciones del Código Penal, artículos 225-18, R. 624-3 et s. y R. 625-7 y siguientes.

3.4. ESTRATEGIAS Y PLANES DE ACCIÓN NACIONALES EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN HACIA LA POBLACIÓN MIGRANTE, RACISMO Y XENOFOBIA

Desde el punto de vista estadístico, en 2018, los servicios de policía y gendarmería nacionales registraron 5.170 infracciones penales y 4.050 delitos leves cometidos por razón de etnia, nacionalidad, supuesta raza o religión en todo el territorio francés. Casi el 80% de los delitos «racistas» son insultos, provocaciones o difamaciones públicas. 2.110 personas fueron investigadas por las fuerzas de seguridad por un delito «racista» [121]. Según las mismas fuentes, las personas de mediana edad (25-54 años) y *los extranjeros de los países africanos son las víctimas más afectadas por los delitos «racistas»* registrados por las fuerzas de seguridad. Además, las personas investigadas por delitos «racistas» tienen características mucho más cercanas a la población general que las personas investigadas consideradas en su conjunto. La encuesta revela que las personas inmigrantes y descendientes de personas inmigrantes están especialmente expuestas a este tipo de ataque.

Vamos a examinar en primer lugar las estrategias y planes de acción en materia de discriminación contra la población migrante, racismo y xenofobia, así como las acciones y medidas adoptadas por las instituciones gubernamentales encargadas de los asuntos migratorios.

121 Informe del Ministerio del Interior «Los ataques de carácter racista, xenófobo o antirreligioso en 2018. Análisis de un fenómeno poco denunciado a la policía», n.º 20, abril de 2019, , https://www.interieur.gouv.fr/content/download/115882/928737/file/IA20.pdf (Consultado el 29 de abril de 2019).

3.4.1. Plan nacional de lucha contra el racismo y el antisemitismo 2018-2020

Los fenómenos racistas, antisemitas y xenófobos están omnipresentes en la sociedad francesa. Se manifiestan en diferentes ámbitos (en la calle, en las paredes de los lugares de culto, en las redes sociales, en los foros de discusión). Para millones de franceses, se traducen en insultos, intimidaciones, golpes, discriminación. Las y los estudiantes tienen que abandonar la escuela debido a su religión. Las y los jóvenes no pueden encontrar trabajo porque su nombre suena *extranjero. Las diputadas reciben numerosos insultos por el color de su piel. Estas actitudes cobardes, graves y degradantes hieren a las víctimas y a sus seres queridos. Dañan a la República*[122]. El plan nacional de lucha contra el racismo y el antisemitismo 2018-2020, dirigido por la Delegación Interministerial para la lucha contra el racismo, el antisemitismo y el odio (DILCRAH), moviliza a todos los Ministerios en cuatro frentes**:** *luchar contra el odio en Internet; educar contra los prejuicios y estereotipos; mejorar el apoyo a las víctimas e invertir en nuevos campos de movilización.*

Las tensiones siguen siendo altas. Las cifras de ataques son preocupantes. Aun siendo motivo de satisfacción la tendencia a la baja de las amenazas y de los actos de odio desde 2016, estas estadísticas no tienen en cuenta la oleada de odio que se manifiesta a diario en Internet, ni la multiplicación de las «agresiones». Por tanto, hay que ir mucho más allá, continuar con la labor del primer plan interministerial y abrir nuevos frentes.

Actualmente, la lucha contra el racismo y el antisemitismo es objeto de una política pública claramente identificada, dotada de presupuesto propio y liderada por actrices y actores de prestigio a nivel nacional y local. En la presentación se pueden leer las siguientes palabras del Primer Ministro: «También se beneficiará de recursos permanentes. La lucha contra el odio, la ignorancia, la cobardía y la impunidad no ha hecho más que empezar. En esta lucha, sé que puedo contar con miles de asociaciones y con la gran mayoría de los franceses que aman su país y los valores de fraternidad que defiende»[123].

En resumen, el Plan contempla medidas adecuadas, exigentes y diversificadas como, por ejemplo: la revisión de las políticas locales de lucha contra el racismo y el establecimiento de planes territoriales, una campaña de comunicación asociativa y participativa para movilizar a la sociedad, la creación, dentro de la plataforma de denuncia Pharos, de una unidad nacional responsable de la lucha contra el discurso de odio en Internet, el establecimiento de penas alternativas con valor educativo, en particular cursos de ciudadanía, educación en valores de tolerancia y respeto por los demás, en la escuela y fuera de ella, desarrollando esquemas como el patrocinio ciudadano, el servicio cívico y la reserva ciudadana.

Precisamente en esta perspectiva se encuadra la creación de un equipo nacional de reacción dirigido por el Ministerio de Educación Nacional y la DILCRAH. Este equipo, al que podrán dirigirse directamente las actrices y los actores locales y rectores, ofrecerá respuestas adaptadas y flexibles en tiempo real (intervenciones en establecimientos, apoyo a equipos docentes, movilización de colaboraciones asociativas o memoriales, etc.). Prestará apoyo operativo en ámbitos académicos: los referentes de «memoria-ciudadanía» trabajarán en estrecha colaboración con los equipos académicos de «laicismo y hecho religioso».

Se han adoptado otras medidas para proteger a la ciudadanía y apoyar a las víctimas teniendo en cuenta a las víctimas y asegurando la efectividad de la sanción.

122 Disponible en: https://www.gouvernement.fr/plan-national-de-lutte-contre-le-racisme-et-l-antisemitisme-2018-2020 (Consultado el 16 de octubre de 2019).

123 Plan Nacional de Lucha contra el Racismo y el Antisemitismo 2018-2020, *op. cit.*

3.4.2. Plan nacional de lucha contra el racismo y el antisemitismo y la incitación al odio en Internet (2015-2017)

Dentro de la UE, Francia contribuyó a la adopción de la Decisión marco 2008/913/JAI relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el derecho penal, propuesta por la Comisión Europea en 2001 y adoptada el 28 de noviembre de 2008 bajo la presidencia francesa de la UE.

A este respecto, Francia también ha implantado una estrategia justa y eficaz en beneficio de las poblaciones migrantes en cuatro ámbitos prioritarios: acceso a la educación, al empleo, a la salud y a la vivienda. En el informe periódico de Francia al Comité CEDR sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se presentan los nuevos aspectos de este plan respecto al anterior[124]. Las medidas adoptadas en 2015 reafirmaron y ampliaron los compromisos de Francia con un Plan Nacional de Acción para combatir el racismo y el antisemitismo (2015-2017). Este plan incluía 40 medidas destinadas a movilizar a la nación, castigar todos los actos racistas o antisemitas y proteger a las víctimas, formar a la ciudadanía a través de la educación y la cultura y proteger a las personas internautas contra la propagación de odio. Cuenta con medios reforzados (en particular, con formación del personal de la educación y recursos educativos especializados).

En el informe se mencionan otras medidas:

- trabajo realizado por los Ministerios del Interior, Educación y Justicia, durante dos años, en colaboración con la Comisión Consultiva Nacional de Derechos Humanos, República Francesa (CNCDH), encaminado a mejorar la calidad de su sistema estadístico, con el fin de elaborar un inventario;
- designación de una fiscal o de un fiscal de referencia en materia de racismo y discriminación en cada fiscalía y fiscalía general, con el fin de reforzar la eficacia de la lucha contra el racismo;
- política penal proactiva para facilitar la denuncia de los delitos a las autoridades judiciales y promover la calidad de las investigaciones;
- lucha contra el discurso de odio en línea, que ha requerido la adopción de nuevas normas para regular el funcionamiento de los servicios de comunicación al público en línea;
- realización periódica de acciones de formación y sensibilización sobre racismo, antisemitismo o incitación al odio para los cuerpos de policía, gendarmerías, magistraturas o dirección de registros.

Además, el informe recuerda que Francia condena cualquier medida de control policial con sesgo racista, que sea contraria al principio de igualdad, y que se han intensificado los esfuerzos para combatir los controles de identidad por perfil «racial», incluso mediante medidas que acercan a las fuerzas del orden a la población para luchar mejor contra este tipo de discriminación.

Por último, el informe insiste en la lucha contra la discriminación en el ámbito de la educación, subrayando la voluntad del Gobierno de corregir el impacto de las desigualdades sociales y económicas en el éxito académico, destacando dos políticas implantadas: la diversidad social en una cuarentena de territorios y la educación prioritaria en los barrios más difíciles.

124 Comité CEDR, Informe conjunto periódico vigésimo segundo y vigésimo tercero presentado por Francia en virtud del artículo 9 de la Convención (2019), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD % 2fC %2fFRA %2f22-23&Lang=en . Como se ha mencionado anteriormente, ya se había aprobado el nuevo Plan Nacional de Lucha contra el Racismo y el Antisemitismo 2018-2020.

3.4.3. La actuación de los Ministerios

La continuidad del plan y su evaluación permiten, en el caso de Francia, hacer un seguimiento de la actuación de los ministerios interesados, a la que se dedica este apartado. El examen crítico de las acciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia pone de manifiesto avances significativos. También muestra los esfuerzos innegables en lo que respecta a la reflexión interdepartamental y la búsqueda de alianzas estratégicas con la sociedad civil. Sin embargo, revela lagunas e insuficiencias y, en ocasiones, incluso un cierto doble discurso que conviene destacar.

3.4.3.1. La actuación del Ministerio de Educación Nacional

El análisis crítico de las acciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia, permite señalar lo siguiente:

La lucha contra la discriminación vinculada al origen en el ámbito escolar podría permitir a la escuela invertir plenamente en su misión como actriz principal en la lucha contra el racismo, el antisemitismo y la xenofobia. Cabe destacar que las dificultades para medir la violencia escolar no deben ocultar la persistencia de fenómenos racistas en la escuela, que se suma a una aparente pérdida de diversidad social y a la exclusión persistente de determinados colectivos, como las niñas y los niños romaníes alófonos. En efecto, las iniciativas puestas en marcha para luchar contra el racismo y la intolerancia son numerosas, sobre todo porque, en este ámbito, el Ministerio deja un importante margen de maniobra a los rectorados y a los centros.

La lucha contra todas las formas de racismo y la educación para la tolerancia ocupan un lugar central, como lo demuestran las once medidas de la «Gran movilización de la Escuela y sus socios por los valores de la República» presentadas el 22 de enero de 2015 y el nuevo Plan de Acción Nacional contra el Racismo y el Antisemitismo (PNACRA) presentado el 17 de abril del mismo año, una de cuyas prioridades es «*formar ciudadanos a través de la transmisión, la educación y la cultura*». La entrada en vigor de los programas de educación moral y cívica, el establecimiento de una trayectoria ciudadana, las medidas implementadas para promover la diversidad social y escolar en los centros públicos representan los hitos esenciales del plan.

Para medir el racismo en la escuela, el Ministerio ha creado dos herramientas: una encuesta anual sobre actos de violencia, a partir de los datos que introduce la dirección de los centros en SIVIS (Sistema de información y vigilancia sobre la seguridad escolar) y la encuesta de victimización, que se realiza cada dos años. La encuesta muestra que los actos de carácter discriminatorio se expresan más a través de la violencia verbal ya que el 76% de los actos racistas, xenófobos o antisemitas están constituidos por agresiones verbales (72% en 2013-2014 y 64% en 2012-2013) frente al 19% que consisten en ataques físicos (23% en 2013-2014). Cabe señalar que esta violencia se ejerce principalmente entre el alumnado, tanto en lo que respecta a las personas autoras de los hechos (90%) como a las víctimas de estos ataques (el 60% de las víctimas son ellas mismas víctimas, 16% de víctimas entre el personal y un 16% de ataques dirigidos a la «colectividad» como las instalaciones escolares, etc.). Por último, casi uno de cada cinco incidentes por motivos racistas se produce en un contexto de acoso, es decir, el 21% de los hechos denunciados (la tasa baja al 15% si se considera la totalidad de casos).

Sin embargo, existen numerosos recursos y mecanismos para combatir el racismo en la escuela (intervención de la dirección del centro, servicios de inspección académica, mediación, apoyo de las asociaciones antirracistas y sindicatos, etc.) y están siendo reforzadas. El plan «Gran movilización» (y la acción

26 del PNACRA) prevé un plan de movilización de la inspección académica-inspección pedagógica regional «centros y vida escolar», dirección, vida escolar, órganos de inspección, asesoras y asesores técnicos y equipos móviles de seguridad para apoyar a los equipos docentes y educativos en dificultad. También está en marcha la elaboración de una guía de referencia sobre la legislación y las sanciones en materia de racismo (acción 27 del PNACRA).

El Ministerio ha orientado su acción hacia una refundación de la escuela de la República. De acuerdo con la ley de orientación para la refundación de la Escuela de la República de 8 de julio de 2013 que promueve una escuela benévola, exigente e inclusiva y la circular de 27 de mayo de 2014 por la que se establece una gradación de la sanción, el plan «Gran movilización» prevé actividades solidarias, culturales o formativas, o para que realicen una tarea con fines educativos. También se debe valorar el desarrollo de la mediación entre pares. Este mecanismo pretende prevenir o regular los conflictos relacionales entre la juventud a través de la mediación social en el ámbito escolar, formada y reclutada con independencia del centro escolar para que intervenga en una posición de «tercero neutral».

Por otra parte, el ambiente escolar está especialmente marcado por el debilitamiento del nivel de tolerancia en Francia y por el riesgo de fractura del vínculo social, algo de lo que la CNCDH se hace eco desde hace varios años. Desde esta perspectiva, la CNCDH subraya la importancia de instaurar un diálogo entre los servicios educativos y las familias sobre los temas del racismo y la discriminación mediante la organización de actos y campañas de sensibilización específicas de los centros e interpelando a los padres del alumnado. En este sentido, recomienda a los poderes públicos que insten a las escuelas de formación del funcionariado a basarse en la mayor medida posible en el inventario que elabora anualmente la CNCDH sobre el racismo en Francia, en el marco de las acciones de sensibilización contra el racismo que se pongan en marcha[125].

3.4.3.2. La actuación del Ministerio del Interior

Según la CNCDH, con respecto a la actuación del Ministerio del Interior, se puede decir que el enfoque estadístico de los delitos de carácter racista se basa en un análisis fraccionado, que solo tiene en cuenta la evolución de tres tipos de actos «antisemitas», «antimusulmanes» y «racistas», pudiéndose entender los actos «racistas» más como una categoría «otros» sin efectuar un análisis global del racismo. Además, la nomenclatura adoptada por el Ministerio para su informe estadístico anual excluye la discriminación de carácter racista, lo que impide elaborar un inventario exhaustivo de la delincuencia racista. De hecho, solo se tienen en cuenta las «acciones» y las «amenazas» de carácter racista. Por tanto, la discriminación racista, que es una forma de expresión del racismo particularmente insidiosa y generalizada, actualmente adolece de falta de visibilidad estadística. La CNCDH reitera su deseo de que los actos de discriminación racista se incluyan en el informe estadístico del Ministerio.

El Ministerio también invierte en el campo de la formación de la juventud. Al respecto existe una colaboración entre los Ministerios del Interior y de Educación Nacional y se organizan intervenciones de los cuerpos de policía y gendarmería en los centros escolares. Esta colaboración interministerial ha llevado, por ejemplo, a la elaboración de un «módulo para la prevención del racismo y el antisemitismo en la escuela», con personas representantes del Ministerio del Interior, del Ministerio de Educación Nacional, de la DILCRA, destinado a las y los estudiantes de secundaria. La formación es impartida por personas representantes de los cuerpos de policía y gendarmería y de la seguridad de la escuela.

125 Informe sobre la lucha contra el racismo, el antisemitismo y la xenofobia, CNCDH 2015, https://www.cncdh.fr/sites/default/files/cncdh_rapport_lutte_contre_le_racisme_2015,pdf (Consultado el 29 de abril de 2020)

A este respecto, la CNCDH insta al Ministerio del Interior a evaluar la pertinencia de los módulos de formación que se ofrecen a policías y gendarmes para sensibilizarles sobre los temas relacionados con el racismo, la discriminación y la intolerancia, en concreto preguntando a los destinatarios, para garantizar que las técnicas y opciones educativas adoptadas se ajusten a los objetivos perseguidos y a las expectativas del alumnado[126].

Por otro lado, las fuerzas de seguridad desempeñan funciones especialmente expuestas al público. El tema de los controles de identidad y sus procedimientos es simbólico de las relaciones a veces conflictivas que mantienen las fuerzas de seguridad con las personas pertenecientes a minorías visibles, debido a que pueden ser arbitrarios, discriminatorios y atentar contra las libertades individuales. Así, los escasos estudios realizados sobre el tema revelan que la policía sobrecontrola a una población que se caracteriza por ser masculina, joven y perteneciente a minorías visibles[127].

En una resolución dictada el 3 de febrero de 2015, el Defensor de los Derechos, resolviendo sobre una solicitud de intervención en el procedimiento ante el Tribunal de Apelación de París, insiste de igual manera en la necesidad de seguir supervisando las operaciones de control, para que se basen en criterios objetivos, y no en el «sentimiento» o el «instinto» de los agentes, que a menudo se invocan para ocultar estereotipos discriminatorios[128].

Desde hace varios años, la CNCDH ha venido instando al Ministerio para que adopte las medidas necesarias para reformar, por un lado, el régimen jurídico y reglamentario aplicable a los controles de identidad y, por otro, las garantías en la ejecución de las operaciones de control.

En su contribución, el Ministerio del Interior recuerda que el marco legal que rige, en teoría, la práctica de los controles de identidad «*se basa en consideraciones objetivas y no autoriza el establecimiento de perfiles raciales*»[129, 130].

En su decisión n.º 93-325 de 13 de agosto de 1993, el Consejo Constitucional precisó que los controles de identidad deben realizarse «*basándose exclusivamente en criterios objetivos y excluyendo, en estricto cumplimiento de los principios y normas de valor constitucional, toda discriminación de cualquier tipo entre las personas*».

Con carácter general, convendría iniciar una reflexión sobre las normas que regulan los controles de identidad y, en particular, los que se realizan a requerimiento del Ministerio Fiscal, que en la actualidad pueden realizarse simplemente por motivos de investigación y persecución de los delitos indicados, en un determinado lugar y por un tiempo determinado, así como los que se realizan en las fronteras,

126 Informe sobre la lucha contra el racismo, el antisemitismo y la xenofobia, CNCDH 2015, cit.

127 El 10 de diciembre de 2011, trece personas fueron objeto de un control de identidad por parte de la policía que se percibió como de carácter discriminatorio. Desestimada la demanda por el Tribunal de Primera Instancia de París, recurrieron. El 24 de junio de 2015, el Tribunal de Apelación de París estimó el recurso de apelación en cinco casos (y lo desestimó en los otros ocho) señalando el carácter discriminatorio del control en la serie de sentencias dictadas el 24 de junio de 2015. Véase en concreto, Tribunal de Apelación de París, 24 de junio de 2015, n.º 13/24277.

128 Véanse sobre todo los informes anuales de la CNCDH desde 2010 en https://www.cncdh.fr/fr/publications/rapport-annuel-sur-la-lutte-contre-le-racisme-lantisemitisme-et-la-xenophobia (Consultado 29 de abril de 2020).

129 En este sentido, está en consonancia con la recomendación de política general de la ECRI sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito policial, que recomienda a los Estados miembros que definan claramente y prohíban por ley el establecimiento de perfiles raciales durante las actividades de seguimiento, vigilancia o investigación.

130 En este sentido, está en consonancia con la recomendación de política general de la ECRI sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito policial, que recomienda a los Estados miembros que definan claramente y prohíban por ley el establecimiento de perfiles raciales durante las actividades de seguimiento, vigilancia o investigación.

estaciones, trenes y aeropuertos. Sería interesante estudiar si determinados colectivos se ven especialmente afectados por las decisiones de concentrar los esfuerzos policiales en determinados delitos concretos o en determinadas zonas geográficas. En este contexto, la responsabilidad de los servicios de policía y gendarmería a la hora de registrar la denuncia es fundamental. Sin embargo, determinadas prácticas lamentables pueden implicar el bloqueo del tratamiento judicial de los delitos racistas[131]. Algunas y algunos agentes pueden tender, cuando se interpone la denuncia, a no considerar el carácter racista de los hechos, que actualmente constituye una circunstancia agravante especial. Del mismo modo, su tendencia a preferir a veces el registro de una simple «declaración» a la interposición de una denuncia es perjudicial[132]. Asimismo, el Gobierno debe respaldar su constatación del carácter «perjudicial» del fenómeno de la denegación de denuncia[133] con medidas concretas, para no entorpecer la tramitación judicial de los delitos racistas ni disuadir a las víctimas de acudir a las instancias instructoras. La creciente movilización de las personas trabajadoras sociales en las comisarías y gendarmerías y la colaboración con las asociaciones (en particular con el Servicio de Protección de la Comunidad Judía (SPCJ), el Consejo Francés del Culto Musulmán (CFCM) y la Liga Internacional contra el Racismo y el Antisemitismo (LICRA) facilitan la interposición de la denuncia y mejoran la asistencia a las víctimas.

El deber de encarnar la lucha contra el racismo y la discriminación es especialmente importante cuando se trata de la acogida de extranjeros en la prefectura. El libro negro Extranjeros: condiciones de acogida y tramitación de expedientes en la prefectura de Bobigny: ¡indignidad! señaló las condiciones indignas de acogida de las personas usuarias y de tratamiento de los expedientes, incluso reacciones xenófobas por parte de las y los agentes, que eran frecuentes en 2010 en la prefectura de Bobigny, si bien sus conclusiones podrían extenderse a otras prefecturas[134].

Al respecto, el Ministerio del Interior indica que mejorar las condiciones de acogida de las personas usuarias extranjeras en las prefecturas es una prioridad. Esta atención particular fue tratada efectivamente con la publicación de una circular de fecha 4 de diciembre de 2012[135], y posteriormente con otra circular de 3 de enero de 2014 de aplicación de una directiva nacional de organización para mejorar la acogida de las personas extranjeras en las prefecturas[136]. Así, se han tomado una serie de medidas llamadas de simplificación, como prolongar el período de validez de los justificantes de solicitud de los permisos de residencia o incluso el uso de herramientas tecnológicas para limitar el número de desplazamientos a la prefectura[137].

131 Cabe señalar que esta observación no es específica de las víctimas de racismo, como lo indicó el senador M. Hugues Portelli en una pregunta escrita al Ministerio del Interior de fecha 21 de noviembre de 2013 (Pregunta escrita n.º 09285 del Sr. Hugues Portelli publicada en el DO del Senado de 21/11/2013 - página 3342). En su respuesta de fecha 27 de febrero de 2014 (Respuesta del Ministerio del Interior publicada en el DO del Senado del 27/02/2014 - página 554), el Ministerio recuerda la obligación legal de recibir las denuncias, aunque admite las dificultades que encuentran algunas personas para interponer una denuncia.

132 A diferencia de las denuncias, las declaraciones registradas no se ponen en conocimiento de la Fiscalía y no pueden desembocar posteriormente en un procedimiento. Simplemente permiten registrar declaraciones, a título informativo, en caso de interposición de una denuncia o de cualquier otra actuación posterior.

133 Acción 9 del Plan nacional de lucha contra el racismo y el antisemitismo 2015 - 2017.

134 Colectivos de asociaciones comprometidas con la defensa de las personas extranjeras y la lucha contra la discriminación en el departamento de Seine-Saint-Denis, Libro Negro Extranjeros: condiciones de acogida y tramitación de expedientes en la prefectura de Bobigny: ¡indignidad!, septiembre de 2010. http://www.gisti.org/IMG/pdf/hc_livrenoirbobigny2010,pdf

135 Circular n.º 12-028975-D relativa a la mejora de la acogida de los extranjeros en las prefecturas.

136 Circular INTK1400231C relativa a la mejora de la acogida de los extranjeros en las prefecturas y a medidas de simplificación y objetivos de organización.

137 La directiva nacional prevé un procedimiento de citación por SMS para la entrega de permisos, un procedimiento de cita previa en línea, así como la puesta a disposición de la interfaz de Internet «Extranjero» común a todos los departamentos.

3.4.3.3. La actuación del Ministerio de Justicia

La actuación del Ministerio de Justicia se mide por el análisis del cuerpo legal por supuesto, pero también por su aplicación concreta. En sus informes, la CNCDH consideró que el cuerpo jurídico en materia de litigios racistas era satisfactorio. En efecto, la lucha contra el racismo y el antisemitismo ha entrado en el campo judicial de manera clara desde la aprobación, por unanimidad del Parlamento, de la ley de 1 de julio de 1972 por la que se establece la condena penal de los delitos racistas. Se ha fortalecido con reformas legislativas más represivas. La ley de 3 de febrero de 2003, conocida como ley Lellouche, y la ley de 9 de marzo de 2004, conocida como ley Perben II, por las que se amplía la lista de delitos susceptibles de ser agravados por circunstancias relativas a motivos racistas y se amplían los plazos de prescripción de la acción penal para determinados delitos, han contribuido a una mayor penalización de los actos racistas.

Así, la lucha contra el racismo, el antisemitismo, la xenofobia y, en general, la discriminación, es ahora más completa y está mejor orientada, tanto en términos de prevención como de represión. El Ministerio de Justicia, un actor clave en el progreso de la lucha contra el racismo[138], es capaz de impulsar acciones específicas, celebrar acuerdos con socios seleccionados y participar en la formación de actrices y actores (sociedad civil, cargos electos y personas delegadas del Defensor de los Derechos, etc.) en las cuestiones penales inherentes a los actos de discriminación y xenofobia contra las poblaciones migrantes.

Sin embargo, es importante reconocer con satisfacción los esfuerzos realizados para comprender los fenómenos del racismo en Internet y las acciones concretas realizadas de manera descentralizada por algunos tribunales, sus socios institucionales y la sociedad civil, que revelan la preocupación por implantar buenas prácticas, adecuándose a las particularidades de este tipo de litigios en los territorios afectados.

3.5. PUNTOS FUERTES, DEFICIENCIAS Y LAGUNAS

Las disposiciones legales han creado un marco jurídico para los delitos relacionados con el racismo que comprende no solo los delitos tipificados en la ley de prensa (difamación, injuria, provocación, etc.) sino también todos los delitos comunes que tengan una motivación racista, que se considera una circunstancia agravante.

En efecto, la ley de 3 de febrero de 2003 elevó la motivación racista del autor a la categoría de circunstancia agravante[139] para determinados delitos comunes como el homicidio, la violación y la agresión. Esto implica un aumento de la pena impuesta cuando concurre la circunstancia agravante de racismo[140]. Asimismo, la ley de 9 de marzo de 2004 amplió la circunstancia agravante de la motivación racista, xenófoba o antisemita a nuevos delitos como amenazas, robo y extorsiones.

138 En el marco de la edición 2014 del informe sobre el racismo, los representantes del Ministerio de Justicia informaron el 17 de diciembre de 2014 a los miembros de la subcomisión B. Representantes de la Dirección de Política Pública General y de la Unidad de Evaluación de Política Criminal, dentro de la Dirección de Asuntos Penales e Indultos, presentaron la actuación del Ministerio en la lucha contra el racismo, el antisemitismo y la xenofobia.

139 Esta circunstancia agravante ya existía en el caso del respeto debido a los muertos. El artículo 225-18 del Código Penal aumenta las penas previstas en el artículo 225-17 cuando los hechos se cometen por razón de la pertenencia o no pertenencia, real o supuesta, de la víctima a una etnia, nación, raza o religión determinada

140 A modo de ejemplo, la pena de treinta años prevista para el homicidio se eleva a cadena perpetua cuando se comete «por razón de la pertenencia o no pertenencia, real o supuesta, de la víctima a una etnia, nación, raza o religión determinada».

Estos avances legislativos han permitido mejorar la identificación de los delitos relacionados con el racismo, tanto cuando el delito es racista o discriminatorio en su materialidad[141] como cuando el elemento racista se manifiesta a través del motivo de otro delito, constituyendo una de las nuevas circunstancias agravantes.

Por otro lado, una parte sustancial de los litigios sobre racismo y discriminación constituyen una excepción a la legislación ordinaria en cuanto se rigen por las normas relativas al derecho de prensa[142]. En el derecho de prensa no se contempla la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Por lo tanto, una persona jurídica no puede ser juzgada por delitos racistas con arreglo a la ley de prensa. Además, estos litigios constituyen una excepción a la legislación ordinaria en lo que atañe a la prescripción. Así, si el plazo en la legislación ordinaria para la extinción de la acción penal es de tres años para los delitos, dicho plazo se reduce a tres meses en el derecho de prensa. Pero en el caso de los litigios por delitos motivados por el racismo que se rigen por la ley de prensa, el plazo de prescripción de los delitos se ha ampliado a un año[143] para facilitar el enjuiciamiento y reducir la sensación de impunidad.

También cabe señalar que, en materia de difamación de carácter racial, como excepción a la regulación del delito de difamación en la legislación ordinaria, la veracidad no exime de responsabilidad, lo cual es fácilmente comprensible. Asimismo, en materia de delitos racistas, se presume la mala fe de la persona encausada.

Por último, la interconexión de los mecanismos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia será de gran ayuda para asegurar el seguimiento de los incidentes racistas y su tratamiento judicial, siguiendo el caso desde el inicio (denuncia interpuesta en la gendarmería o comisaría) hasta el final (procedimientos judiciales, recalificación de los hechos, etc.)[144].

En cuanto a las **deficiencias**, subsisten, sin embargo, algunas lagunas legislativas excepcionales. Hay un vacío legal en las disposiciones penales. Los gestos y puestas en escena para caracterizar el elemento racista pueden escapar a la ley penal que castiga las palabras, escritos e imágenes de carácter racista[145]. Así, el gesto de la «quenelle»[146], si no va acompañado de ningún escrito, palabra de carácter racista o puesta en escena, difícilmente puede ser perseguido penalmente. Se trataría pues de reformar los delitos de incitación al odio racial para ampliar los elementos constitutivos de las conductas injuriosas.

En particular, se puede observar que la persecución de los comportamientos racistas o xenófobos hacia las poblaciones migrantes encuentra dificultades vinculadas a la cuestión de la prueba (¿cómo demostrar que ha habido discriminación[147]?). Es necesario reconocer por un lado la dificultad de acreditar en la vida cotidiana hechos de carácter estrictamente racista para permitir su denuncia y, por otro, la imperiosa necesidad de mejorar la colaboración y circulación de la información y los

141 Los delitos incluyen la difamación o injuria pública o no pública o el insulto hacia una persona por razón de su origen o pertenencia religiosa, racial, étnica, sexo o discapacidad, la discriminación, la incitación pública o no pública a la discriminación u odio racial, a la comisión de delitos.

142 El derecho de la prensa se rige por la ley de 29 de julio de 1881.

143 Esta ampliación del plazo de prescripción se establece en el artículo 45 de la Ley n.º 2004-204 de 9 de marzo de 2004.

144 CNCDH Informe sobre la lucha contra el racismo, el antisemitismo y la xenofobia, 2015.

145 A modo ilustrativo, el artículo 23 de la ley de 29 de julio de 1881 castiga como incitación al odio racial «los discursos, gritos o amenazas» y «los escritos, impresos, dibujos, grabados, pinturas, emblemas, imágenes o cualquier otro medio de escritura, discurso o imagen».

146 El gesto de la «quenelle» popularizado por Dieudonné M'Bala M'Bala es ampliamente interpretado como una provocación antisemita.

147 CNCDH, Informe sobre la lucha contra el racismo, el antisemitismo y la xenofobia, La documentation française, 2013 https://www.cncdh.fr/sites/default/files/cncdh_racisme_2013_basse_definition.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

intercambios regulares entre las distintas partes implicadas (administraciones competentes, fuerzas del orden, centros escolares, sociedad civil, etc.).

Estos elementos de reflexión están por explorar y servirán para hacer evolucionar el marco normativo relativo a la lucha contra la discriminación de las poblaciones migrantes, el racismo y la xenofobia hacia un mayor rigor y severidad.

En este sentido, es necesario:

- Observar los fenómenos de racismo y activar procedimientos de alerta a través de un sistema de vigilancia y seguimiento de las conductas racistas y xenófobas hacia las poblaciones migrantes.
- Recabar información sobre la aplicación de las normas legales y reglamentarias relativas a conductas de carácter racista tipificadas por la ley. Las fuerzas del orden, la Fiscalía, las comisarías de distrito, la o el Fiscal General podrán ser contactados directamente por la dirección de las asociaciones y por cualquier otra persona que se encuentre ante una dificultad especial.
- Evaluar periódicamente las actuaciones realizadas en materia de lucha contra el racismo.
- Impulsar iniciativas locales de prevención o de formación en prevención. En el ámbito de la formación y el empleo, ante las dificultades reales de acceso de las personas extranjeras al empleo y a la formación cualificada, resulta imperioso reforzar los mecanismos y medidas que permitan aplicar las normas legales que castigan y sancionan a los organismos de formación o a las empresas que contraten a personas que protagonicen actos de racismo y xenofobia.
- Favorecer la comunicación entre las administraciones competentes, las asociaciones locales y la unidad de coordinación nacional para la lucha contra el racismo bajo el mandato directo del Primer Ministro.

Otras medidas preventivas deben ser tratadas en el campo de la educación, el empleo y la vivienda.

En lo que atañe a las cuestiones relacionadas con la **educación**, la formación y el empleo, sería prudente introducir cursos de educación cívica y cursos de conocimiento de la historia y la cultura de los países extranjeros al mismo tiempo que se incrementan los ejemplos de éxito de niñas y niños procedentes de comunidades extranjeras, con el fin de contrarrestar la imagen negativa que tienen determinadas nacionalidades.

Las convenciones de lucha contra la discriminación también requieren que los Estados partes adopten medidas inmediatas, efectivas y/o apropiadas para combatir los estereotipos y los prejuicios. Se trata esencialmente de actuar en el campo de la educación, la cultura y la información para cambiar los patrones y modelos de representación que favorecen la discriminación. El Estado debe proseguir sus esfuerzos en este ámbito con mayor intensidad a pesar de una sociedad francesa que a veces se resiste a abandonar sus certezas[148].

Asimismo, y con vistas a establecer un vínculo cívico entre todas las personas que integran la comunidad educativa, se debe prevenir toda forma de discriminación en el ámbito escolar y favorecer la diversidad social y la igualdad entre mujeres y hombres. Solo garantizando los mismos derechos para todas las personas podremos luchar contra el odio y el rechazo para asegurar la convivencia.

Cabe señalar, en el ámbito de la educación, que la proliferación de recursos disponibles en materia de discriminación en el ámbito escolar podría perjudicar la visibilidad del conjunto de mecanismos existentes. Para

148 Artículo 8 CDPD; artículo 7 CERD; artículo 5 CEDAW.

proporcionar un marco claro a los equipos educativos y pedagógicos, es necesario elaborar una guía que podría incluir una breve presentación del procedimiento a seguir y las posibles formas de actuar en este tipo de situaciones. De este modo, la guía adoptaría la forma de un protocolo de apoyo completo para cualquier persona que tenga que hacer frente a un incidente racista o discriminatorio.

En el ámbito laboral, es necesario incrementar la sensibilización y movilización de todas las organizaciones del mundo laboral, en particular de las empresas, sindicatos y empresas intermediarias de empleo. Estos últimos tienen en la actualidad la gran responsabilidad de desarrollar herramientas que permitan poner en evidencia los fenómenos de discriminación, así como la sensibilización y formación del personal. La legislación de extranjería, las cuestiones relacionadas con los derechos laborales de las personas trabajadoras o incluso los mecanismos legales para luchar contra la discriminación plantean numerosas cuestiones que debe abordar el Gobierno. El carácter complejo y confuso de toda esta legislación y la multitud de mecanismos existentes hacen que sea especialmente difícil para cualquier persona, y más aún para las personas trabajadoras cuya lengua materna no es necesariamente el francés, comprender los derechos y obligaciones de ambas partes.

En relación con la vivienda y las grandes aglomeraciones urbanas que constituyen ambientes propicios para la discriminación racial, resulta pertinente desarrollar la oferta diversificada de vivienda movilizando el tejido asociativo con organizaciones de alquiler de viviendas a precios moderados alcanzando un nuevo equilibrio entre el sector público y privado; incrementar las ayudas a la integración en forma de concesión de préstamos de alquiler, que actualmente solo representan el 50% para las personas extranjeras; desarrollar y poner en marcha en los barrios conflictivos estructuras e instrumentos de mediación intercultural que permitan atenuar los conflictos causados por problemas de desencanto y convivencia, especialmente en relación con el comportamiento de la juventud.

Por último, y como colofón de lo anterior, se puede destacar que el marco normativo y legal aplicable a las personas migrantes debe ser reforzado y aplicado de manera más efectiva y sin discriminación para que se respeten los derechos humanos y las condiciones laborales de las que toda persona migrante debe poder beneficiarse. De acuerdo con las disposiciones de este marco legislativo y normativo, los Estados y demás instituciones deben abordar los temas migratorios de una manera más consecuente y coherente[149]. En definitiva, la forma en que se organiza la inmigración, especialmente la inmigración profesional, tiene consecuencias en términos de racismo, xenofobia y discriminación, porque las ideologías racistas nacen y se nutren en los primeros eslabones de la cadena. Expresar públicamente la propia posición, en particular con respecto a la inmigración, es parte de la lucha contra el racismo y la xenofobia. En otras palabras, la percepción de la cuestión migratoria y sus consecuencias económicas, sociológicas y jurídicas repercute directamente en el racismo, la xenofobia o el antisemitismo.

El respeto de la diversidad debe significar la eliminación de todas las formas de discriminación directa e indirecta, consciente o no. El racismo se alimenta de fantasías, ignorancia e incomprensión. Es necesario combatir las percepciones negativas y simplistas que algunas personas pueden tener sobre la inmigración y las personas extranjeras, que les llevan a rechazar a otras personas, la mayoría de las veces por desconocimiento.

Solo devolviendo la esperanza y las perspectivas a la juventud y a las personas más discriminadas podremos afirmar nuestra voluntad de convivir en una sociedad basada en la tolerancia y el respeto.

149 ACNUDH, Mejorar la gobernanza de la migración internacional basada en los derechos humanos, 2014, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvengHR_ReportEN.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

4. NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN TÚNEZ

Túnez es un país que ha experimentado cambios políticos radicales en los últimos años y que sigue sufriendo importantes perturbaciones económicas, a menudo causadas por una inflación galopante. También es un país con importantes movimientos migratorios, tanto dentro de las provincias como fuera de sus fronteras, incluidas las fronteras internacionales[150].

La ubicación de Túnez en la orilla sur del Mediterráneo favorece por sí sola el fenómeno migratorio. La discriminación contra las poblaciones migrantes actualmente es un hecho social definido y reconocido por las actrices y los actores políticos, la sociedad civil y la opinión pública de Túnez. Actualmente constituye una vulneración arbitraria del principio consustancial de igualdad.

La discriminación racial se refiere a todas las formas de distinción que se realizan por razón del origen, de la pertenencia real o supuesta de una persona a una determinada etnia, nación o raza. Contraviene el principio fundamental de la igualdad jurídica de los seres humanos. El artículo 1 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, incorporado a la Constitución francesa, establece que «los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos».

Las poblaciones migrantes sufren a menudo actos de discriminación y xenofobia por diferentes motivos: color de piel (racismo[151]), sexo (sexismo), religión (antisemitismo, islamofobia), orientación sexual, edad (edadismo), origen (xenofobia[152]), discapacidad, aspecto físico, etc.[153]. La negación de los derechos de las personas migrantes suele estar estrechamente relacionada con leyes discriminatorias, prejuicios y comportamientos xenófobos profundamente arraigados[154].

Los datos tunecinos sobre la entrada y estancia de extranjeros en el territorio nacional son de difícil acceso o incompletos, parciales u obsoletos. Según el último censo (Censo General de Población y Vivienda -RGPH- 2014)[155], el número de extranjeros residentes en Túnez asciende a 53.490 personas, la mayoría de origen magrebí.

---

150 Bounouh, Abdelala y Gsir, Sonia, *Migraciones y Medio Ambiente en Túnez: Relaciones complejas y retos para el desarrollo*, Organización Internacional para las Migraciones, Túnez, 2017 https://environmentalmigration.iom.int/sites/default/files/Etude%20migration%20environnement%20%28A4%29%20-%20FINAL_0.pdf (Consultado el 16 de octubre de 2019).

151 Por racismo se entienden los prejuicios y actitudes hostiles, que van desde el desprecio hasta el odio, hacia un individuo o grupo humano definido sobre la base de una identidad racial o étnica (real o supuesta) que se traduce en palabras, comportamientos o violencia. Véase en este sentido el informe sobre la lucha contra el racismo y el antisemitismo del Ministerio de Educación Nacional y Juventud de Francia, *Informe sobre la lucha contra el racismo y el antisemitismo*. *Vías de intervención en la escuela, op. cit.*

152 La xenofobia es una «hostilidad hacia lo extraño», más concretamente, hacia un grupo de personas o un individuo que se considera extraño al propio grupo (endogrupo). Véase en este sentido Bourges, Richard Y. y Leyens, Jacques-Philippe, *Stéréotypes, discrimination et relations intergroupes* [*Estereotipos, discriminación y relaciones entre grupos*], Mardaga, 1999, p. 197.

153 Moyou, F., «Les discriminations en France - Faits et chiffres» [«Las discriminaciones en Francia: hechos y cifras»], *Statista*, https://fr.statista.com/themes/4147/les-discriminations-en-france/ (Consultado el 24 de julio de 2019).

154 ACNUDH, *Migración y derechos humanos,* https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/MigrationAndHumanRightsIndex.aspx, (Consultado el 16 de octubre de 2019).

155 Instituto Nacional de Estadística / RGPH, Túnez, 2014, http://www.ins.tn/fr/publication/recensement-g %C3 %A9n %C3 %A9ral-de-la-population-et-de-lhabitat-2014 -principales-indicadores (Consultado el 16 de octubre de 2019).

Es evidente que el racismo en Túnez no se consideraba un delito, dejando entrever un vacío legal y, sobre todo, una puerta abierta a discriminaciones de todo tipo[156]. Muchas personas procedentes de Argelia, Marruecos y África son expulsadas y deportadas regularmente a su país de origen cuando superan la duración legal de tres meses de estancia turística en Túnez.

Después de la Revolución, Túnez inició un proceso de reforma que debería conducir a una mayor protección de los derechos humanos y de las personas migrantes, en particular contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. Actualmente, la discriminación racial se castiga con pena de prisión y multa pecuniaria.

El Gobierno tunecino cumplió entonces su promesa y rompió su silencio para erradicar todas las formas de segregación dentro de la sociedad tunecina. Sin embargo, esta lucha requiere un marco legal sólido. Es fundamental facilitar el acceso a la justicia, animando a las víctimas a denunciar, pero también apoyándolas a lo largo de su batalla judicial[157]. De este modo se podría conseguir una concienciación real y, sobre todo, se infundiría confianza a las víctimas de la discriminación racial, que a menudo temen las represalias.

En este estudio vamos a examinar el marco internacional de protección de las poblaciones migrantes contra la discriminación, el racismo y la xenofobia antes de pasar a analizar las normas jurídicas que regulan la lucha contra la discriminación hacia las poblaciones migrantes, el racismo y la xenofobia , *detectar las carencias y zonas grises* con el fin de identificar perspectivas prometedoras para fortalecer la protección de los derechos de las personas migrantes.

4.1. EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

Túnez ha ratificado numerosos instrumentos internacionales y nacionales que prohíben la discriminación. En el derecho internacional existen numerosas normas sobre protección de los derechos humanos que imponen la lucha contra la discriminación y la xenofobia hacia las poblaciones migrantes. Entre ellas, cabe mencionar el PIDESC[158] que garantiza a «toda persona» los derechos que en él se enuncian, incluido el derecho al trabajo, en condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, a la libertad de asociación, a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado, a la salud y a la educación, el PIDCP[159] en el que se enumeran una serie de derechos fundamentales que se deben ejercer sin discriminación[160], la CDN[161], la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)[162], la CEDAW[163], la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los

156 Bhouri, Nora, «La pénalisation historique de la discrimination raciale en Tunisie: Place à la lutte!» [«La penalización histórica de la discriminación racial en Túnez: ¡Espacio para la lucha!»], Huffpost, 10-10-2018 https://www.huffpostmaghreb.com/entry/la-penalisation-historique-de-la-discrimination-raciale-en-tunisie-place-a-la-lutte_mg_5bbda1d5e4b0876edaa37f6f (Consultado el 16 de octubre de 2019).

157 Bhouri, Nora, La pénalisation historique de la discrimination raciale en Tunisie: Place à la lutte!» [«La penalización histórica de la discriminación racial en Túnez: ¡Espacio para la lucha!»], *op. cit.*

158 Ratificado mediante la ley n.° 68-30 de 29 de noviembre de 1968 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 51 de 29/11 y 3/12/1968) y publicado mediante el decreto n.° 91-1664 de 4/11/1991 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 81 de 29/11/1991).

159 Ratificado mediante la ley n.° 68-30 de 29 de noviembre de 1968 el 18 de marzo de 196913. No se hace reserva alguna; el 23 de junio de 1993 se hizo una declaración en virtud del art. 41 del PIDCP, relativo a las comunicaciones de los Estados.

160 Artículos 2§2 PIDESC y 2§1 PIDCP.

161 Ratificada mediante la ley n.º 91-92 de 29 de noviembre de 1991. Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 82 de 3 de diciembre de 1991, p. 1890.

162 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ratificada mediante la ley n.º 66-70 de 28/11/1966 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 51 de 29/11 y 2/12/1966), publicada mediante el decreto n.° 67- 100 de 1/4/1967 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 16 de 4/7-4-1967)

163 Ratificada mediante la ley n.º 85-68 de 12 de julio de 1985 el 20 de septiembre de 1985. El Estado tunecino levantó la declaración realizada al amparo del artículo 15.4 así como sus reservas formuladas en virtud de los artículos 9.2, 16.1 (c-d-f-g-h) y del artículo 29.1,

Refugiados (1966)[164], la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones (1981).

Túnez ha adoptado otros instrumentos internacionales, en concreto, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes[165], la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer[166]. La CMW, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, entró en vigor el 1 de julio de 2003 tras su ratificación por 22 Estados. Túnez no forma parte de este primer grupo de países que han ratificado esta Convención.

Túnez es miembro de la OIT desde 1956; ha ratificado 58 convenios, de los cuales 51 están en vigor. Túnez no ha aprobado muchos de los instrumentos internacionales universales o regionales que tienen por objeto proteger a las personas migrantes[167] y no ha ratificado el Convenio n.º 143.

Los compromisos internacionales de Túnez proporcionan un marco legal incompleto para la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo[168]. Sin embargo, la situación mejoró claramente después del 14 de enero de 2011 en materia de derechos humanos en general, teniendo en cuenta la ratificación de nuevos instrumentos importantes y las visitas realizadas por las relatoras y los relatores especiales de Naciones Unidas.

Al final de este periplo se puede decir básicamente que Túnez ratificó, después de la Revolución de 14 de enero de 2011, algunas normas nuevas importantes en materia de derechos humanos, como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el 1er Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. Esto permite afirmar que en este nuevo contexto político sería posible la ratificación de la CMW[169].

En el siguiente recuadro se resumen los instrumentos que ha ratificado Túnez:

Instrumentos normativos internacionales	Fecha de ratificación
PIDESC	Ratificado mediante la ley n.° 68-30 de 29 de noviembre de 1968 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 51 de 29/11 y 3/12/1968) y publicado mediante decreto n.° 91-1664 de 4/11/1991 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 81 de 29/11/1991).
PIDCP	Ratificado mediante la ley n.° 68-30 de 29 de noviembre de 1968 el 18 de marzo de 196913. No se hace reserva alguna; el 23 de junio de 1993 se hizo una declaración en virtud del art. 41 del PIDCP, relativo a las comunicaciones de los Estados.

todo ello mediante el decreto-ley n.º 2011-103 de 24 de octubre. 2011. Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 82 de 28 de octubre de 2011, p. 2466

164 Protocolo relativo al estatuto de los refugiados, adhesión de Túnez mediante la ley n.° 68-26 de 27/7/1968 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 31 de 26/30-7-1968).

165 Ratificada mediante la ley n.° 88-79 de 11/9/1988 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 48 de 12/15-7-1988), publicada mediante el decreto n.° 1800-1988 de 20/10/1988 (n-° 72 de 25/10/1988).

166 Ratificada mediante la ley n.º 67-41 de 21/11/1967 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 49 de 21/24-11-1967) publicada mediante el decreto n.° 68-114 de 4/5/1968 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 19 de 7/10-5-1968).

167 Red Euromediterránea de Derechos Humanos, *Asilo y Migración en el Magreb*, Red Euromediterránea de Derechos Humanos, Copenhague, 2012, https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2015/04/EMHRN-Factsheet-Tunisia_FR_15JAN2013_WEB.pdf (Consultado el 16 de octubre de 2019).

168 Red Euromediterránea de Derechos Humanos, *Asilo y Migración en el Magreb*, Red Euromediterránea de Derechos Humanos, *op. cit.*

169 Red Euromediterránea de Derechos Humanos, *Asilo y Migración en el Magreb*, Red Euromediterránea de Derechos Humanos, *op. cit.*

Instrumentos normativos internacionales	Fecha de ratificación
CEDAW	Ratificada mediante la ley n.º 85-68 de 12 de julio de 1985 el 20 de septiembre de 1985.
CEDR	Ratificada mediante la ley n.º 66-70 de 28/11/1966 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 51 de 29/11 y 2/12/1966), publicada mediante el decreto n.° 67-100 de 1/4/1967 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 16 de 4/7-4-1967).
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	Ratificada mediante la ley n.º 67-41 de 21/11/1967 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 49 de 21/24-11-1967) publicada mediante el decreto n.° 68-114 de 4/5/1968 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 19 de 7/10-5-1968).
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	Adhesión en 1951.
CDN	Ratificada mediante la ley n.º 91-92 de 29 de noviembre de 1991. Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 82 de 3 de diciembre de 1991.
Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados	Adhesión de Túnez mediante la ley n.° 68-26 de 27/7/1968 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 31 de 26/30-7-1968).
CMW	Túnez no se encuentra entre los países que han ratificado esta Convención.
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Ratificada mediante la ley n.° 88-79 de 11/9/1988 (Boletín Oficial de la República Tunecina n.° 48 de 12/15-7-1988), publicada mediante el decreto n.° 1800-1988 de 20/10/1988 (n-° 72 de 25/10/1988).

4.2. ANÁLISIS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, EL RACISMO Y LA XENOFOBIA

El mecanismo jurídico para combatir la discriminación se articula, como en el caso de Francia, en base a los siguientes criterios: «pertenencia colectiva, real o supuesta (origen, etnia, nación, raza), compromiso personal (convicciones, costumbres, religiones, opiniones políticas o filosóficas, actividades sindicales o mutualistas), estado civil (apellidos, edad, lugar de residencia, situación familiar), sexo (sexo, orientación o identidad sexual, embarazo, maternidad) y, por último, situación física o psíquica (discapacidad, pérdida de autonomía, estado de salud, características genéticas y aspecto físico)[170].

En los países de acogida, las personas inmigrantes encuentran dificultades para integrarse y disfrutar de los derechos económicos y políticos debido a la magnitud de los flujos migratorios, tanto regulares como irregulares. Esto hace que las personas migrantes a menudo sean víctimas de discriminación, racismo, empleo precario y condiciones de trabajo que no cumplen con las convenciones internacionales y la legislación vigente. La adopción de políticas restrictivas con respecto a las personas migrantes a través del control reforzado de las fronteras, así como el incremento de los controles en los países de inmigración, en particular

170 Médard, R., «L'intelligibilité par l'harmonisation des définitions de la discrimination en droit interne» (Comprensión mediante la armonización de las definiciones de discriminación en el derecho interno), en Gründler, Tatiana y Thouvenin, Jean-Marc, *La lutte contre les discriminations à l'épreuve de son effectivité les obstacles à la reconnaissance juridique des discriminations [La lucha contra las discriminaciones a la prueba de su efectividad los obstáculos al reconocimiento jurídico de las discriminaciones]*, Universidad de París Oeste Nanterre La Défense, 2016.

después de la implantación de los acuerdos de Schengen en Europa, hacen que la migración se sitúe en el centro del dilema desarrollo económico/respeto de los derechos humanos[171].

En primer lugar, se analiza la legislación tunecina en materia de lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia hacia las poblaciones migrantes para detectar las carencias y zonas grises e identificar a continuación perspectivas prometedoras para reforzar la protección de los derechos de las personas migrantes.

4.2.1. Derecho aplicable para la protección de las personas migrantes contra la discriminación, el racismo y la xenofobia en Túnez

A raíz de los levantamientos populares de 2011, Túnez ha realizado progresos importantes en el ámbito de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Por un lado, la aprobación de una nueva Constitución, promulgada el 26 de enero de 2014, que garantiza globalmente los principales derechos y libertades y que sienta las bases de un Estado de derecho y, por otro, la organización de elecciones legislativas y presidenciales libres y democráticas, llevaron a la creación de nuevas instituciones del Estado. El gran desafío actual es aplicar en la práctica esta Constitución y los convenios internacionales ratificados por Túnez, mediante la armonización del corpus legislativo existente. El cambio de Gobierno durante el verano de 2016 dio lugar a la constitución de un Gobierno denominado de «Unión Nacional» cuyo objetivo es implantar reformas económicas y sociales y afianzar las instituciones nacidas con la Constitución[172].

El Preámbulo de la Constitución consagra la supremacía de la ley, el respeto de las libertades y de los derechos humanos, la independencia de la justicia, la equidad y la igualdad de derechos y deberes entre toda la ciudadanía y entre todas las categorías sociales y regiones. En él también se reafirma la adhesión de Túnez a la Unión del Magreb, «que constituye un paso hacia la unión árabe y hacia la complementariedad entre los pueblos musulmanes y los pueblos africanos y la cooperación con los pueblos del mundo; […] para luchar contra todas las formas de discriminación y racismo».

En cuanto al principio de igualdad, la Constitución tunecina de 2014 consagra el principio de igualdad ante la ley de toda la ciudadanía sin discriminación alguna (artículo 21), así como la protección de los logros históricos de las mujeres tunecinas y su desarrollo (artículo 46). Este paso permite alcanzar el respeto de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. El Estado protege a las personas con discapacidad frente a cualquier discriminación (artículo 48).

La Constitución tunecina no alude directamente a las personas migrantes extranjeras pero reconoce y garantiza los derechos y libertades de la ciudadanía en general. El Estado se compromete a difundir los valores de la moderación y la tolerancia y la protección de lo sagrado, así como la prohibición de toda vulneración de los mismos. Se compromete igualmente a prohibir las campañas de acusación de apostasía y la incitación al odio y la violencia. También se compromete a oponerse a ellas (artículo 6).

171 Bencheikh, Farah y Chekir, Hafidha, «Presentación de las principales normas jurídicas tunecinas sobre la migración de las personas», Instituto Universitario Europeo, Módulo Jurídico, Notas de análisis y resumen 2006/03, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11704/CARIM_ASN_2006_03.pdf?sequence=1 (Consultado el 16 de octubre de 2019).

172 Red Euromediterránea de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Túnez. Actualización de la nota de EuroMed Droits y de sus miembros y socios en Túnez, en vista del subcomité Túnez-UE «derechos humanos, democracia y buena gobernanza», Túnez, 2017 https://www.euromedrights.org/wp-content/uploads/2001/17/2017-01-16-EuroMed-Droits-Note-finale-en-vue-du-SCDH-2017,pdf (Consultado el 16 de octubre de 2019).

Es innegable que desde 2011 Túnez ha realizado avances legislativos importantes en materia de protección de las personas migrantes, refugiadas y vulnerables. La nueva Constitución tunecina establece en su artículo 26 que «el derecho de asilo político está garantizado en los términos prevenidos en la ley, y no se puede entregar a las personas que gozan de este derecho».

Asimismo, las personas constituyentes también aprobaron el artículo 25, según el cual no se podrá privar de la nacionalidad tunecina, desterrar, extraditar o impedir regresar a su país a ninguna ciudadana ni a ningún ciudadano. En la nueva Constitución también se consagran los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, en particular el derecho de asociación (artículo 35), la libertad de reunión y manifestación (artículo 37), la libertad de opinión, pensamiento, expresión, información y publicación (artículo 31), el derecho a la salud (artículo 38), etc.

Cabe destacar que estas garantías constitucionales contribuyen al proceso de «normalización» en el discurso público de temas que antes estaban censurados por la dictadura, como la suerte de los «jóvenes harragas», la explotación económica de las personas migrantes, la discriminación y el racismo que sufren las minorías inmigrantes, raciales y sexuales: las personas afectadas y las activistas y los activistas por los derechos de las personas migrantes ahora cuentan con la protección que otorga el texto constitucional, aunque esta protección es totalmente «teórica» y se ve obstaculizada por la persistencia de prácticas arbitrarias heredadas del antiguo régimen[173].

El Código Penal tunecino no hace ninguna referencia a la discriminación racial y a las conductas ofensivas y xenófobas a las que están expuestas las poblaciones migrantes. Para colmar la laguna jurídica en relación con la protección de las personas migrantes y sus familias contra la discriminación racial y la xenofobia, el 9 de octubre de 2018 la Asamblea de Representantes del Pueblo aprobó la Ley Orgánica n.º 11/2018 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de conformidad tanto con la Constitución tunecina que consagra la igualdad de derechos y deberes de todas las ciudadanas y de todos los ciudadanos sin discriminación alguna, como con las convenciones internacionales que abogan por la igualdad de derechos sin distinción de color, sexo o religión. Esta ley constituye, según las personas defensoras de los derechos humanos, un paso histórico en la consagración de la igualdad y la tipificación de los actos xenófobos y racistas contra las personas migrantes y extranjeras subsaharianas.

En cuanto a las disposiciones legislativas relativas a la lucha contra la discriminación, el Código de Trabajo establece en su artículo 5 bis que «no puede haber discriminación entre mujeres y hombres en la aplicación de las disposiciones de este Código y de sus normas de aplicación»[174]. Sin embargo, en Túnez, los derechos de las personas trabajadoras migrantes dependen de convenios bilaterales (art. 258 del Código de Trabajo). La celebración de un contrato de trabajo con una persona extranjera requiere «un permiso de residencia en Túnez con la mención “autorizado para ejercer un trabajo asalariado en Túnez”, y su duración no puede exceder de “un año, renovable una sola vez”» (art. 258.2 del Código de Trabajo). El derecho a la educación de las personas migrantes no está formalmente garantizado.

Por otro lado, la Ley de Orientación n.º 2002-80 de 23 de julio de 2002, relativa a la educación y la enseñanza en Túnez, considera la educación como un «derecho fundamental garantizado a todos los *tunecinos* sin discriminación por razón de sexo, origen social, color o religión». Como se puede constatar, la educación es un derecho de las personas tunecinas y no se garantiza formalmente el derecho de las niñas y los niños migrantes a la educación, que además es obligatoria desde los seis hasta los dieciséis

173 Geisser, Vincent, «Tunisie, des migrants subsahariens toujours exclus du rêve démocratique» [«Túnez: migrantes subsaharianos siguen excluídos del sueño democrático»], *Migrations Société*, n.º 177, vol. 3, 2019, pp. 3-18.

174 Ley n.º 66-27 de 30 de abril de 1966.

años. Esta redacción de las normas es contraria a las obligaciones internacionales contraídas por Túnez en virtud de la CEDR.

Entre los avances legislativos y sociales que ha experimentado Túnez desde la revolución de 2011 se encuentra en particular la adopción por parte del parlamento tunecino de la ley orgánica sobre la prevención y lucha contra la trata de personas[175], con el objetivo *de «prevenir todas las formas de explotación a las que puedan estar expuestas las personas, en particular las mujeres y la infancia, luchar contra su trata, castigar este tipo de delitos y proteger y ayudar a las víctimas. También tiene por objeto promover la coordinación nacional y la cooperación internacional en el ámbito de la lucha contra la trata de personas en el marco de los convenios internacionales, regionales y bilaterales ratificados por la República de Túnez»* (artículo 1)[176]. La ley también dedica un artículo completo a la protección de las personas de nacionalidad extranjera que residen en territorio tunecino: «Se concede a la persona extranjera que sea víctima de alguno de los delitos de trata de personas previstos en esta ley, el derecho a un plazo de recuperación y reflexión que podrá ser de un mes prorrogable una sola vez por el mismo período. La persona interesada ejercerá este derecho a petición propia para poder iniciar procedimientos judiciales y administrativos. Queda prohibida su repatriación durante este período» (artículo 64)[177].

Existen otras normas que se aplican a la condición de personas extranjeras. El Código de Estatuto Personal que regula la familia y los derechos de la mujer puede aplicarse a las personas trabajadoras migrantes que solo tienen la nacionalidad tunecina, o a cualquier persona que contraiga matrimonio en los servicios consulares tunecinos en el extranjero o simplemente en Túnez. Las diferentes leyes sobre la entrada y estancia en Túnez o los pasaportes se aplican a las personas migrantes no tunecinas en Túnez, y a las que abandonan su país ilegalmente y son castigadas y condenadas por los tribunales.

Las principales normas en ámbito laboral como, por ejemplo, el Código de Trabajo, el estatuto de la función pública, las profesiones liberales de todo tipo, afectan a las personas migrantes. Las normas sobre seguridad social y seguro de salud conciernen a las personas trabajadoras y migrantes enfermas o jubiladas[178].

Con respecto al derecho aplicable para la protección de las personas migrantes y la política sobre migración en Túnez, la administración tunecina generalmente dispone de un poder discrecional, sin que se otorgue ningún recurso a las personas extranjeras en caso de denegación de la concesión, por ejemplo, de un permiso de residencia. Tampoco existe ninguna garantía contra la expulsión arbitraria. A menudo, en los textos aparece el concepto vago de orden público.

Sin embargo, estas situaciones discriminatorias están mitigadas por los convenios bilaterales suscritos con otros países del Magreb. Estos convenios celebrados por Túnez con Libia (1961 y 1973), Argelia (1963) y Marruecos (1966) son más detallados que el convenio multilateral de 1989 celebrado entre estos tres países, el Tratado de la Unión del Magreb Árabe (UMA). Este tratado no ha entrado en vigor y se limita a prever una «aplicación progresiva de la libre circulación de personas» entre los países miembros.

175 Esta ley fue aprobada por unanimidad el 3 de agosto de 2016 a raíz de las movilizaciones de la sociedad civil local, pero también de la presión de instituciones internacionales.

176 Ley Orgánica n.º 2016-61 de 3 de agosto de 2016 sobre la prevención y lucha contra la trata de personas: http://www.legislation.tn/sites/default/files/fraction-journal-officiel/

177 Ibídem.

178 Artículo de Bencheikh, Farah y Chekir, Hafidha, «Las principales normas jurídicas tunecinas sobre la migración de las personas», *op. cit.*, p. 6.

Los convenios bilaterales celebrados por Túnez con sus congéneres del Magreb conceden, en general, a las personas procedentes de los países magrebíes los mismos derechos que disfrutan las personas de nacionalidad tunecina: derecho a la propiedad de bienes muebles e inmuebles, igualdad de trato con las personas nacionales en materia de expropiación, igualdad de trato con las personas nacionales, igualdad de trato con las personas nacionales en cuanto al derecho de acceso a la justicia y a un juicio justo.

Entre las libertades públicas fundamentales consagradas en estos convenios, la libre circulación de personas ocupa el primer lugar. Las personas nacionales de los países parte de los convenios no necesitan un visado de entrada y estancia en los países del Magreb. Gozan del derecho al trabajo y al ejercicio de todos los oficios industriales, comerciales y agrícolas, así como de cualquier otra actividad regulada.

En general, en estos convenios también se reconoce el derecho a la protección social. Sin embargo, no existe ninguna disposición sobre la protección contra las medidas de expulsión colectiva, ni sobre la protección por parte del Estado de origen.

4.2.2. La ley orgánica sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, una novedad histórica en el ordenamiento jurídico tunecino

Después de la «Primavera Árabe», el tema migratorio experimentó un proceso de «normalización» que hizo que la ciudadanía y el activismo se reapropiaran de la crítica al paradigma de la seguridad[179]. En efecto, la revolución y el gran cambio político que supuso, en especial después de las elecciones del 23 de octubre de 2011, permitieron por primera vez llevar los debates sobre la migración a la escena pública y a los medios de comunicación, abrir el camino a las organizaciones de la sociedad civil[180] para enriquecer el debate e incluso influir en la actuación de los poderes públicos en materia migratoria.

Cabe destacar que ciertas ambigüedades contenidas en la Constitución pueden generar, por una mala transposición, textos jurídicos contrarios a las normas internacionales en materia de igualdad de género. Tomar medidas enérgicas para garantizar la igualdad y la protección de los derechos de las mujeres es especialmente importante teniendo en cuenta que, contra todo pronóstico, el contexto de transición ha renovado un clima de violencia hacia las mujeres, en todas sus formas, y tiende a reforzarlo. Para luchar contra este flagelo, en agosto de 2014 se puso en marcha un proyecto de ley sobre la violencia contra las mujeres y las niñas. Lamentablemente, este proyecto de ley que cuenta con el apoyo de una coalición de organizaciones de la sociedad civil, ha encontrado una fuerte resistencia por parte del Gobierno, lo que ha retrasado su estudio y promulgación.

Después de más de dos años de esfuerzo, el proyecto fue finalmente aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de julio de 2016 y presentado a la Asamblea de Representantes del Pueblo (ARP) el 27 de julio de 2016 para su aprobación.

179 Vincent Geisser, *Tunisie, des migrants subsahariens toujours exclus du rêve démocratique* [*Túnez: migrantes subsaharianos siguen excluidos del sueño democrático*], Centro de información y estudios sobre las migraciones internacionales CAIRN, «Migrations Société» 2019/3 n.º 17.

180 Entre las organizaciones colectivas tunecinas que han contribuido a difundir y normalizar el debate sobre el tema migratorio después de la revolución, también se debe mencionar a la Unión General del Trabajo de Túnez (UGTT), una de las principales impulsoras de la Red Sindical de Migraciones Mediterráneas - Subsaharianas (RSMMS): «en agosto de 2014, 17 organizaciones sindicales del Magreb (Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania y Egipto), del norte del Mediterráneo (Italia, Francia) y del África subsahariana (Costa de Marfil, Malí, Níger y Senegal), crearon la Red Sindical de Migraciones Mediterráneas - Subsaharianas (RSMMS); es el fruto de una larga reflexión iniciada en 2009 en Hammamet, en Túnez, que continuó en Dakar, en Senegal, en 2013 y posteriormente, el mismo año, en Turín, en Italia. La declaración de Casablanca supuso el nacimiento de esta red. Citado en el artículo Vincent Geisser, *op. cit.*

La Ley Orgánica n.º 2018-50 de 23 de octubre de 2018 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial fue adoptada finalmente por la Asamblea de Representantes del Pueblo, de conformidad tanto con la Constitución tunecina que consagra la igualdad de derechos y deberes de todas las ciudadanas y de todos los ciudadanos sin discriminación alguna, como con las convenciones internacionales que abogan por la igualdad de derechos sin distinción de color, sexo o religión. La norma es fruto sobre todo de las movilizaciones de militantes, en particular asociaciones de personas estudiantes subsaharianas y organizaciones de personas tunecinas negras, en un contexto social marcado por el aumento de la violencia y los delitos racistas[181].

El artículo 2 de esta ley considera que constituye una discriminación racial «cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la raza, el color, la ascendencia, el origen nacional o étnico o cualquier otra forma de discriminación racial en el sentido de los convenios internacionales ratificados, que impida, dificulte o prive del disfrute o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades, o conlleve deberes y cargas adicionales», pero «no constituirá discriminación racial ninguna distinción, exclusión, restricción o preferencia establecida entre tunecinos y extranjeros a condición de que no se dé preferencia a ninguna nacionalidad en detrimento de otras, teniendo en cuenta los compromisos internacionales de la República de Túnez».

El artículo 8 castiga con pena «de un mes a un año de prisión y multa de quinientos a mil dinares, o una de estas dos penas, a quien haya cometido un acto o haya hecho una declaración que contenga una discriminación racial, en el sentido del artículo 2 de esta ley, con intención de menospreciar o atentar contra la dignidad». La pena se duplica si la víctima es una niña o un niño o si la víctima se encuentra en situación de vulnerabilidad «por edad avanzada, discapacidad, embarazo aparente, condición de persona migrante o refugiada, si la persona autora del hecho ejerce una autoridad de hecho o de derecho sobre la víctima o si ha abusado de las prerrogativas de su cargo, si el hecho es cometido por un grupo de personas, con independencia de quienes entre ellas sean las principales autoras o coautoras».

En el artículo 9 se regulan los delitos de odio: «Será castigado con prisión de uno a tres años y multa de mil a tres mil dinares, o una de estas dos penas, quien haya cometido uno de los siguientes actos: incitación al odio, a la violencia y a la segregación, a la separación, a la exclusión o la amenaza de hacerlo contra cualquier persona o grupo de personas mediante:

- la difusión, por cualquier medio, de ideas basadas en la discriminación, superioridad u odio racial,
- el enaltecimiento, por cualquier medio, de prácticas de discriminación racial,
- la creación, adhesión o participación en un grupo u organización que apoye de manera clara y continuada la discriminación racial,
- el apoyo o financiación de actividades, asociaciones u organizaciones de carácter racista.»

Si la persona autora de estos actos es una persona jurídica, la sanción será de multa de cinco mil a quince mil dinares (artículo 10).

Como se puede observar, en virtud de esta ley orgánica, las penas aplicables en caso de discriminación racial que atente intencionalmente contra la dignidad de otra persona varían entre una pena de prisión de un mes a 3 años y una multa de 500 a 3.000 dinares (artículo 2). La pena aplicable en caso de discriminación racial según el artículo 10 de esta ley puede ascender a una multa de 15.000 dinares si quien

181 «Los estudiantes africanos, ¿se han convertido en 'indeseables' en Túnez?», *Espace Manager*, 30 de septiembre de 2013, https://www.france-terre-asile.org/actualites/actualites/actualites-du-maghreb/les-etudiants-africains-sont-ils-devenus-qindesirablesq-en-tunisie (Consultado el 16 de octubre de 2019).

comete el acto es una persona jurídica. La persona jurídica es responsable penalmente en los supuestos contemplados en esta ley. Se imponen sanciones por los delitos cometidos en su nombre por sus órganos o por las personas que las representen.

Para ello, la Comisión Nacional de Lucha contra la Discriminación Racial se encarga de proponer políticas, estrategias y programas de acción a nivel nacional para combatir la discriminación racial. También presenta los mecanismos de aplicación, seguimiento y evaluación, así como datos estadísticos sobre este tema y medidas para combatir la discriminación racial y fomentar la concienciación sobre la gravedad de este problema.

La sociedad civil ha acogido favorablemente esta loable iniciativa, calificándola como una hazaña, incluso histórica, en la lucha contra todas las formas de discriminación, la promoción y consagración de una cultura de igualdad entre todas las personas. A este respecto, hace un llamamiento a las autoridades competentes para que se acelere la promulgación de las resoluciones y para que las víctimas de ataques racistas cuenten con acompañamiento y apoyo jurídico. También hace un llamamiento a todos los medios de comunicación para que den a conocer esta ley a la ciudadanía con el fin de contribuir a la difusión de una cultura de tolerancia, aceptación de la diversidad y rechazo de toda forma de discriminación.

En resumen, en la lucha contra la discriminación, Túnez está realizando avances importantes (en especial, la ley contra la violencia hacia las mujeres, la ley contra la discriminación racial, el informe COLIBE[182] y la aplicación de sus recomendaciones, algunas de las cuales requieren un debate social)[183].

4.3. PUNTOS FUERTES, DEFICIENCIAS Y LAGUNAS

Antes de la revolución de 2011, Túnez había ratificado muy pocos de los instrumentos internacionales universales o regionales de protección de las personas migrantes. Además, los compromisos internacionales de Túnez proporcionaban un marco legal incompleto para la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Sin embargo, la situación mejoró claramente después del 14 de enero de 2011 en materia de derechos humanos en general, teniendo en cuenta la ratificación de nuevos instrumentos importantes y las visitas realizadas por las relatoras y los relatores especiales de Naciones Unidas.

Túnez ratificó, después de la Revolución de 14 de enero de 2011, algunos nuevos textos importantes en materia de derechos humanos, como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el 1.er Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. Esto permite afirmar que en este nuevo contexto político sería posible la ratificación de la CMW.

La UE ha acogido favorablemente estos avances y ha destacado la importancia de aprobar la ley de asilo y de reformar el Código Penal, incluida la derogación de las disposiciones relativas a la discriminación por razón de la orientación sexual (artículo 230) que justifican agresiones que no están castigadas, así como el Código de Procedimiento Penal.

182 Comité de Libertades Individuales e Igualdad.

183 El Comité de Libertades Individuales e Igualdad se encargó de redactar un conjunto de propuestas para promover las libertades individuales y la igualdad entre la ciudadanía en las normas legales. El informe publicado hace dos meses incluye varias recomendaciones: abolición de la pena de muerte, igualdad en la herencia entre mujeres y hombres, despenalización de la homosexualidad, etc. El debate público en torno a este informe ha suscitado una gran polémica.

Cabe señalar, además, que Túnez no ha ratificado la CMW de 1990. Esta Convención tiene por objeto colmar las lagunas en la legislación nacional, en particular con respecto a los derechos de las personas migrantes en situación irregular, que a menudo solo se abordan desde la óptica de la represión. Constituye un instrumento importante en la labor de defensa de los derechos humanos cuando se trata de los derechos humanos de las personas migrantes y tiende a consolidar su sistema de protección sin distinción de ningún tipo y con el objetivo de lograr la igualdad entre razas y entre sexos.

En los países de acogida, las personas inmigrantes encuentran dificultades para integrarse y disfrutar de los derechos económicos y políticos debido a la magnitud de los flujos migratorios, tanto regulares como irregulares. Esta convención garantiza a las personas trabajadoras migrantes en situación irregular los derechos derivados del principio de igualdad de trato (artículo 25.3 de la Convención).

Sin embargo, obstáculos materiales, formales y procedimentales impiden la ratificación de la CMW por parte de Túnez. En lo que respecta a los obstáculos materiales, la migración irregular representa un problema importante que el Estado tunecino ignora en su legislación, ya que la condición de las personas migrantes se caracteriza por un vacío legal, especialmente en el caso de las personas migrantes en situación irregular que a menudo se encuentran en una situación de ausencia de derechos, al menos a nivel nacional. Esta situación se contrapone a las preocupaciones de los organismos internacionales que trabajan para que la persona migrante, independientemente de su condición, disfrute de sus derechos fundamentales. En cuanto a los obstáculos procedimentales y formales, estos nacen de los efectos jurídicos de la ratificación de esta convención, que somete a los Estados signatarios al control del Comité encargado de su seguimiento y aplicación. Asimismo, si el Estado reconoce, mediante una declaración, la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas particulares, el Comité puede examinar las denuncias y comunicaciones de las personas migrantes que aleguen que los derechos individuales consagrados en esta convención han sido vulnerados por el Estado parte.

Túnez ha realizado avances legislativos importantes en materia de protección de las personas migrantes, refugiadas y vulnerables. La norma ha permitido sacar a la luz la cuestión del racismo contra los negros que afecta tanto a personas nacionales tunecinas (minorías negras, especialmente en el sur del país) como a personas extranjeras (personas estudiantes y trabajadoras de África Occidental), también ha conseguido instaurar el debate social sobre el racismo en los medios de comunicación y en ámbito deportivo, con la implicación de algunas personalidades políticas tunecinas. Actualmente, Túnez es el primer país árabe que ha aprobado una ley que prevé penas de prisión y multas cuantiosas para cualquier persona o grupo que se dedique a la incitación al odio, las amenazas racistas, la difusión y la apología del racismo[184].

Desde esta óptica, Túnez y la UE han destacado la importancia de avanzar rápidamente en la implantación de las prioridades estratégicas UE-Túnez 2018-2020 y de continuar cooperando en temas de igualdad de género y de lucha contra la discriminación hacia las mujeres. La parte europea ha acogido con satisfacción el proyecto de ley presentado al parlamento sobre la igualdad hereditaria, fundamental para la emancipación económica de las mujeres. Ha recordado la importancia de adoptar los decretos de aplicación y asignar los fondos necesarios para la ejecución de la nueva legislación y, más en general, de incluir el principio de presupuesto sensible al género en la ley orgánica de presupuestos. También ha

184 BOBIN, Frédéric, «Loi pénalisant le racisme en Tunisie : une première victoire pour la minorité noire» [«Ley que penaliza el racismo en Túnez: una primera victoria para la minoría negra»], *Le Monde*, 11 de octubre de 2018, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/10/11/loi-penalisant-le-racisme-en-tunisie-une-premiere-victoire-pour-la-minorite-noire_5368149_3212.html (Consultado el 16 de octubre de 2019).

instado a Túnez a retirar su declaración general sobre la CEDAW[185]. Las partes han acordado promover el intercambio de buenas prácticas en materia de lucha contra el racismo, la xenofobia y todas las formas de discriminación e intolerancia. La parte europea compartirá con la parte tunecina la recomendación de junio de 2018 sobre los organismos para la igualdad. Túnez indicó que presentaría su informe al Comité CEDR de la ONU en 2019, con el fin de dar a conocer los primeros resultados de la aplicación de la nueva legislación[186].

Estos aspectos prometedores están por explorar y servirán para hacer evolucionar el marco normativo relativo a la lucha contra la discriminación de las poblaciones migrantes, el racismo y la xenofobia hacia un mayor rigor y severidad.

En este sentido, conviene recordar las recomendaciones de la ONG Euro-Med Droits, que hace un llamamiento a que se lleven a cabo las siguientes acciones:

- Ratificar los Convenios de la OIT n.º 97 y n.º 143 sobre los trabajadores migrantes y la CMW.
- Intercambiar buenas prácticas en el ámbito de la lucha contra la discriminación; compartir información sobre la Recomendación UE 2018/951 relativa a los organismos para la igualdad de trato y las iniciativas europeas sobre igualdad de retribución.
- Adoptar las medidas administrativas y las disposiciones legislativas necesarias para regularizar la situación de las personas migrantes que se encuentran en situación irregular en Túnez.
- Trabajar a favor de la integración del enfoque de género en todos los ámbitos de la ayuda de la UE a Túnez.
- Revisar el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal de conformidad con la Constitución de Túnez y las normas internacionales, en particular para garantizar que se tenga en cuenta la igualdad entre mujeres y hombres.

En materia de migración y asilo:

- Garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, en particular mediante la adopción y aplicación efectiva de normas legales acordes con las convenciones internacionales (eliminar las penas previstas en caso de entrada, estancia o salida no autorizadas y derogar la ley de 3 de febrero de 2004).
- Establecer un sistema de asilo eficiente y eficaz basado en el respeto de los derechos humanos y en la aplicación del principio de no expulsión. La reforma de la legislación sobre el derecho de asilo es absolutamente necesaria para reconocer los derechos humanos a todas las personas migrantes, en particular el reconocimiento del derecho a la ciudadanía plena, los derechos políticos, el derecho de sufragio activo y pasivo, el derecho a la igualdad de trato en el empleo, salarial, de las prestaciones sociales y la cobertura social para las personas migrantes, así como el derecho a la reunificación familiar.

El papel de la sociedad civil tunecina sigue siendo decisivo e indispensable en la promoción y protección de los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

185 *Declaración:* El Gobierno tunecino declara que no adoptará en virtud de la Convención, ninguna decisión administrativa o legislativa que pueda ir en contra de las disposiciones del Capítulo 1.º de la Constitución tunecina» https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=_en#84 (Consultado el 29 de abril de 2020).

186 Subcomité UE-Túnez, «Derechos humanos, Estado de derecho y democracia. Conclusiones operativas», Túnez, 7 de diciembre de 2018 https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/conclusions_sc_ddh_7_dec_2018,pdf (Consultado el 16 de octubre de 2019).

5. NORMAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL/ÉTNICA, RACISMO Y XENOFOBIA EN MARRUECOS

Marruecos, situado en el norte de África, en la costa atlántica y mediterránea, es un país en el que confluyen varias influencias: bereber, árabe y europea. La política de Marruecos se enmarca en un régimen definido como monarquía constitucional, social y parlamentaria. La presidencia del Consejo de Gobierno compete al jefe del Gobierno, nombrado por el rey «en el seno del partido político que más puestos haya obtenido en las elecciones a la Cámara de Representantes y habida cuenta de sus resultados» (artículo 47 de la Constitución de Marruecos). El Rey preside el Consejo de Ministros.

Marruecos se divide en doce regiones administrativas. El sistema electoral es de tipo proporcional. El derecho de sufragio de la mujer fue reconocido en 1963. La mayoría de la población es musulmana sunita.

Desde la década de los años 60 del siglo pasado, Marruecos ha apostado por el multipartidismo ya que el país cuenta con más de 35 partidos políticos que varían en cuanto a su importancia, su presencia en el gobierno y el número de personas afiliadas o simpatizantes. Históricamente se mencionan el partido Istiqlal (nacionalista), la Unión Socialista de Fuerzas Populares (izquierda moderada), el Movimiento Popular (regionalista), la Agrupación Nacional de Independientes (derecha moderada), el PPS (excomunista) y el Partido Justicia y Desarrollo (de referencia islámica), junto a una decena de otros pequeños partidos con poca influencia en la vida política nacional o local.

El escenario político también cuenta con ONG con una influencia notable en la reactivación del debate y la manifestación de las reivindicaciones sociales en materia de derechos humanos y fomento de la democracia. El papel de estas ONG es fundamental desde este punto de vista.

El Consejo Nacional de Derechos Humanos del Reino de Marruecos (CNDH) es una institución nacional pluralista e independiente con función consultiva, responsable, entre otras cosas, de la evaluación y seguimiento de «todas las cuestiones relacionadas con la defensa y protección de los derechos humanos y las libertades» (artículo 161). También existe la institución del Mediador, encargada de la defensa de los derechos en el marco de las relaciones entre la administración y las personas usuarias (artículo 162 de la Constitución). Por último, cabe mencionar la autoridad encargada de la igualdad y la lucha contra toda forma de discriminación (artículos 19 y 164). Esta autoridad aún no se ha creado, a pesar de la promulgación de la ley orgánica; sin embargo, las competencias que se le atribuyen parecen referirse a la discriminación entre mujeres y hombres.

Como ocurre en todo el mundo, la xenofobia también está presente en Marruecos. Según una encuesta reciente, la presencia de expresiones racistas y xenófobas es cada vez más preocupante en algunos discursos políticos[187]. Estos actos reprobables son aún más peligrosos si cabe en la medida en que se

187 Según una encuesta de The Washington Post sobre el racismo en el mundo, Marruecos ocupa el puesto 24 entre 61 países https://hem.ac.ma/fr/conferences-grand-public/marocains-sont-ils-racistes (Consultado el 16 de octubre de 2019).

difunden exponencialmente a través de las redes sociales, contribuyendo así a su banalización en la sociedad.

Los actos de discriminación latentes o difusos pueden tener raíces culturales e históricas[188] que perduran en la mente de las personas más jóvenes. Según una encuesta reciente[189], la juventud marroquí se opone masivamente a la migración de origen subsahariano. Frente a este problema, la acción de las organizaciones internacionales se presenta ahora como una fuente de inspiración para la adopción de medidas más eficaces.

5.1. EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

Marruecos se ha adherido a varias convenciones e instrumentos de las Naciones Unidas que tienen por objeto luchar contra todas las formas de discriminación. Desde su independencia, Marruecos ha adoptado una política exterior regular y progresiva encaminada a adecuar su legislación nacional a las normas internacionales. Este proceso se ha acelerado en los últimos veinte años por diferentes razones en el marco de un proceso de reformas políticas e institucionales. La llegada de Mohammed VI marca el comienzo de un período de apertura: «esto se hace oficialmente bajo el signo de la consolidación de la "alternancia", la implantación de la experiencia de la Instancia Equidad y Reconciliación (IER), una redefinición de la noción de autoridad, la puesta en marcha de proyectos institucionales ambiciosos, la adopción de un nuevo Código de Familia (la *Moudawana*), el desarrollo de un proyecto de regionalización»[190].

Otros factores exógenos han contribuido a la consolidación de esta tendencia, entre los que destaca la globalización gracias al avance de las tecnologías de la comunicación y la democratización de las redes sociales. De hecho, la hiperconectividad de los marroquíes a través de las redes de Internet, así como la proximidad geográfica de Europa, han empujado aún más al Gobierno marroquí a desarrollar un enfoque destinado a reforzar su legislación sobre derechos humanos.

Sin embargo, este enfoque, al igual que en otros países, presenta aún ciertas carencias que se comentarán más adelante en este estudio, en particular en cuanto a la aplicación de la legislación adoptada y las convenciones internacionales suscritas o ratificadas, entre otras:

- La Carta Internacional de Derechos Humanos[191].
- CEDR, suscrita por Marruecos el 5 de septiembre de 1967 y ratificada el 18 de diciembre de 1970[192]. Sin embargo, Marruecos formuló una reserva al artículo 22 de la Convención y exigió el consentimiento de todas las partes de un litigio para someterlo a la Corte Internacional de Justicia.

188 «Esclavage au Maroc : la véritable Histoire», *Revue Zamane*, n.º 86. http://zamane.ma/fr/esclavage-au-maroc-la-veritable-histoire/ (Consultado el 16 de octubre de 2019).

189 Encuesta realizada por el grupo L'Economiste-Sunergia a principios de 2018. https://www.leconomiste.com/article/1025619-enquete-l-economiste-sunergia-migrants-subsahariens-des-resultats-surprenants (Consultado el 16 de octubre de 2019).

190 SAAF, A., «Changement et continuité dans le système politique marocain» [«Cambio y continuidad en el sistema político marroquí»], Dupret, B. ; Zakaria, R. y Boutalev, A., *Le Maroc au présent : D'une époque à l'autre, une société en mutation, [Marruecos en el presente: de una época a otra, una sociedad en mutación]*, Centre Jacques-Berque, Casablanca 2015, pp. 535-568, https://books.openedition.org/cjb/1084?lang=es (Consultado el 6 de febrero de 2019)

191 ONU, AG. (1948). *La Carta Internacional de Derechos Humanos*. Consultado en la dirección: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet2Rev.1fr.pdf.

192 ONU, (1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Consultado en la dirección: https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-2.fr.pdf.

- El Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (OIT)[193]. El proceso de ratificación está en marcha[194] en Marruecos.
- La Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza[195]. El instrumento fue depositado ante las autoridades marroquíes el 30 de agosto de 1968 y fue aceptado.
- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados[196]. Este tratado es problemático para Marruecos porque plantea la cuestión de la sucesión[197] en el derecho internacional, en particular sobre la soberanía del país con respecto a sus provincias del sur a los ojos de la comunidad internacional.
- La CEDAW[198] Marruecos se adhirió a esta convención el 21 de junio de 1993 y en 2011 notificó al Secretario General de las Naciones Unidas la retirada de sus reservas al apartado 2 del artículo 9 y al artículo 16 de la Convención. Sin embargo, Marruecos mantiene sus reservas en relación con el apartado 4 del artículo 15[199] y con el artículo 29 relativo al arbitraje en caso de controversia sobre la interpretación del Convenio[200].
- La CDN[201] suscrita por Marruecos el 26 de enero de 1990 y ratificada el 21 de junio de 1993.
- La CMW[202] suscrita por Marruecos el 15 de agosto de 1991 y ratificada el 21 de junio de 1993.
- Los instrumentos de la OIT :

  – El Convenio (n.° 111) relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación[203]. Sin embargo, la legislación laboral nacional castiga los actos de discriminación racial como se verá más adelante en el estudio.
  – El Convenio (n.° 97) sobre los trabajadores migrantes[204]. A pesar de rechazar los Anexos I a III del Convenio, Marruecos se compromete a su entrada en vigor a partir del 14 de junio de 2020[205].
  – El Convenio (n.° 143) sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes[206].

193 https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C111

194 OIT, Normalex. (s. d.). Ratificaciones de Marruecos. Consultado el 6 de octubre de 2019, en la dirección: https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102993

195 UNESCO (1960). Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza 1960. Consultado el 6 de octubre de 2019, en la dirección http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

196 https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx

197 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. (s. d.). Consultado el 6 de noviembre de 2019, en la dirección https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_fr

198 https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx

199 *Op. cit.*, «El Gobierno del Reino de Marruecos declara que solo puede considerarse obligado por lo dispuesto en este párrafo, en particular lo relativo al derecho de la mujer a elegir su residencia y domicilio, en la medida en que no sea incompatible con los artículos 34 y 36 del Código Civil de Marruecos».

200 *Op. cit.*, «El Gobierno del Reino de Marruecos no se considera obligado por el primer párrafo de este artículo, en el que se establece que toda controversia que surja entre dos o más Estados Partes con respecto a la interpretación o aplicación de la presente Convención que no se solucione mediante negociaciones se someterá al arbitraje a petición de uno de ellos. El Gobierno del Reino de Marruecos opina que cualquier controversia de este tipo solo puede someterse a arbitraje si están de acuerdo todas las partes en la controversia».

201 https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/crc.aspx

202 https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx

203 https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C111

204 https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242

205 Normlex, OIT. (s. d.-a). Ratificaciones por Marruecos. Consultado el 6 de octubre de 2019, en la dirección https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102993

206 https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C143

Al amparo de los instrumentos internacionales, Marruecos asume la obligación de proteger a la población migrante contra la discriminación, el racismo y la xenofobia[207]. Asimismo, el Estado está sujeto a procesos de evaluación por parte de los órganos creados en virtud de los tratados. Los resultados de estos procesos pueden servir de guía para implantar mejoras**.** Este es el caso del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Comité CERD) y del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos (EPU). Al ser Marruecos el único de los cuatro Estados que se ha adherido a la CMW, las observaciones hechas en este contexto también son interesantes.

Por último, también existen los informes elaborados por las relatoras y los relatores especiales en misión que supervisan los procedimientos especiales. Entre estos informes, el de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, tras su visita a Marruecos (distribuido el 4 de julio de 2019) cobra especial relevancia en el contexto de este estudio[208]. Si bien reconoce los avances en materia de igualdad racial, la Relatora Especial destaca la necesidad de crear un marco jurídico y político que garantice a las víctimas de discriminación el acceso efectivo a la justicia. También recomienda un plan de acción nacional contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

5.2. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DEL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO EN MARRUECOS

Marruecos no cuenta con una legislación específica contra la discriminación racial. En cambio, sí existen disposiciones legales en los tratados internacionales, en la Constitución nacional y en las leyes. Varias normas penales castigan expresamente la discriminación racial. A continuación, se indican las normas jurídicas marroquíes en materia de lucha contra la discriminación racial. No se mencionan las disposiciones legales relativas a la igualdad entre mujeres y hombres, que serán objeto de un análisis separado en la parte reservada a la cuestión de género.

En la Constitución de 1 de julio de 2011 se consagra la obligación del Reino de Marruecos de respetar «los derechos humanos tal como se reconocen universalmente», así como de «proteger y promover las disposiciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario y contribuir a un desarrollo en su indivisibilidad y universalidad». Además, «los extranjeros gozan de las libertades fundamentales reconocidas a las ciudadanas y a los ciudadanos marroquíes, de conformidad con la ley» (artículo 30).

En efecto, la Constitución en su preámbulo se declara a favor de los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación, así como de la diversidad cultural y lingüística. Además, el Estado se compromete a «desterrar y combatir toda discriminación contra cualquier persona, por razón de sexo, color, creencias, cultura, origen social o regional, idioma, discapacidad o cualquier circunstancia personal» (Preámbulo). El Título II de la ley fundamental del país está dedicado por completo a las libertades y derechos fundamentales. En cuanto al compromiso contra la discriminación racial, en el artículo 21 se garantiza la seguridad de todas las personas y de sus familiares en el territorio nacional, tanto de las personas nacionales como de las extranjeras. Además, en el artículo 22 se prohíbe atentar contra la integridad física de las personas y la tortura en todas sus formas se considera un delito castigado por la ley. En el artículo 25 se garantiza la libertad de pensamiento, opinión y expresión de todas las personas. Además, los poderes públicos se comprometen, a través del artículo 34, a implantar políticas públicas a favor de las

207 Y ello, a pesar de que el Reino de Marruecos no se ha adherido a ninguna de las Convenciones sobre la apatridia (1954-1961).

208 Disponible en: https://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/HRC/41/54/Add.1 (Consultado el 29 de abril de 2020).

poblaciones vulnerables (se mencionan expresamente determinadas categorías de mujeres y madres, niñas y niños, personas ancianas y personas con discapacidad física, psicomotora o psíquica). Si bien este artículo no menciona expresamente a las poblaciones migrantes, hace pensar que la coyuntura permitirá al Gobierno decidir si una población en particular necesita políticas específicas como la implantación de la Estrategia Nacional de Inmigración y Asilo.

Cabe hacer una mención especial al artículo 23, que considera «prohibida toda incitación al racismo, al odio y a la violencia».

La regulación de las migraciones en Marruecos está contenida en gran medida en la Ley n.º 02-03 relativa a la entrada y estancia de extranjeros en el Reino de Marruecos, la emigración y la inmigración irregulares[209], que se encuentra en fase de revisión. No existe una ley de asilo, aunque hay una en trámite de aprobación.

Desde el punto de vista de la protección penal, desde 2003 el Código Penal marroquí tipifica como delito la discriminación, y la define, al igual que el Código Penal francés, como el impedimento al acceso a determinados bienes y servicios. Quien incite a la discriminación o al odio entre las personas también comete un delito en virtud del artículo 431.4 del Código Penal que prohíbe «la incitación a la discriminación o al odio entre las personas [...] cometida mediante palabras, gritos o amenazas proferidas en lugares o reuniones públicas, mediante carteles expuestos a la vista del público o por cualquier medio que sirva de publicidad, incluso por vía electrónica, en papel o por medios audiovisuales». También comete un delito quien, en eventos deportivos, incita a la discriminación o al odio. Sin embargo, en el Código Penal no existe una tipificación específica de la difusión de ideas racistas. La tipificación del discurso de odio, sin embargo, está contenida en la Ley N.º 88-13 relativa a la prensa y las publicaciones, artículos 31, 37, 64, 71 y 72.

Esta ley prevé la prohibición o el bloqueo de publicaciones (prensa, páginas web, publicidad) que inciten a la discriminación o al odio racial; también están previstas multas para las personas responsables de la publicación, difusión o transmisión de mensajes discriminatorios. El Consejo Nacional de Prensa aplica el código ético de la prensa (vigente desde el 3 de agosto de 2019) que prohíbe prácticas de discriminación racial, entre otras[210]. En el ámbito audiovisual, el informe de la Relatora especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, tras su visita a Marruecos del 13 al 21 de diciembre de 2018[211] citó como buena práctica el trabajo desarrollado por la Alta Autoridad para la Comunicación Audiovisual y, en particular, la guía elaborada con las Altas Autoridades de Costa de Marfil y Túnez, *Lucha contra el discurso de odio en los medios audiovisuales. Normas, jurisprudencia, buenas prácticas y estudio de casos*[212].

La Ley n.° 09-09 de 2010 de lucha contra la violencia en los eventos deportivos también castiga con multas y penas privativas de libertad las manifestaciones o actos de odio o discriminatorios.

209 Disponible en: http://adala.justice.gov.ma/production/legislation/fr/penal/immigration%20clandestine.htm (Consultado el 16 de octubre de 2019).

210 Ley n.º 90-13 por la que se crea el Consejo Nacional de Prensa, Boletín Oficial n.º 6506 (5/10/2016).

211 Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, *Informe sobre su visita a Marruecos del 13 al 21 de diciembre de 2018,* 28 de mayo de 2019, A/HRC/41/54/Add.1, https://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/HRC/41/54/Add.1(Consultado el 29 de abril de 2019).

212 Colaboración entre la Alta Autoridad de Comunicación Audiovisual de Costa de Marfil, la Alta Autoridad de Comunicación Audiovisual de Marruecos y la Alta Autoridad Independiente de Comunicación Audiovisual de Túnez, *Lutter contre les discours de haine dans les médias audiovisuels (Luchar contra la incitación al odio en los medios audiovisuales). Normes, jurisprudence, bonnes pratiques et études de cas* (Normas, jurisprudencia, buenas prácticas y estudios de casos), Organización Internacional de la Francofonía, 2017, https://www.refram.org/Media/Files/Etudes-et-presentations/Guide-contre-les-discours-de-haine (Consultado el 16 de octubre de 2019).

Cabe mencionar también la Ley n.º 27-14 relativa a la lucha contra la trata de personas (2016) [213], así como el Decreto n.º 2-17-740 por el que se regula la composición y funcionamiento de la comisión nacional encargada de coordinar las medidas encaminadas a combatir y prevenir la trata de personas (junio de 2018).

En ámbito laboral, el Código de Trabajo[214], en el apartado 2 del artículo 9, prohíbe la discriminación contra las personas trabajadoras por motivos de «raza, color, sexo, discapacidad, estado civil, religión, opinión política, afiliación sindical, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto vulnerar o menoscabar el principio de igualdad de oportunidades o de trato igualitario en materia de empleo o ejercicio de una profesión, en particular, en lo que respecta a la contratación, el modo de realización y distribución del trabajo, la formación profesional, el salario, la promoción, la concesión de beneficios sociales, las medidas disciplinarias y el despido». Además, en el quinto apartado del artículo 36 no se contempla como causa válida para la imposición de sanciones disciplinarias o despido «la raza, el color, el sexo, el estado civil, las responsabilidades familiares, la religión, la opinión política, la ascendencia nacional o el origen social». Por último, en el primer apartado del artículo 478 se prohíbe a las agencias de colocación privadas «cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que atente contra el principio de igualdad».

Además, el Código del Trabajo establece que las empresas que deseen contratar a personas migrantes deberán obtener una autorización que podrá ser revocada por la autoridad laboral, que también está facultada para expedirla. Por otro lado, las relaciones laborales de las personas no ciudadanas están sujetas a particularidades, como un modelo fijado por la autoridad laboral (art. 517), el compromiso de la empresa de hacerse cargo de los gastos de retorno en caso de denegación de la autorización. Por último, la jurisprudencia considera que el contrato de trabajo de una persona extranjera es siempre por tiempo determinado (Tribunal Supremo, sentencia de 21 de octubre de 2003, n.º 1074); existe, por tanto, una excepción a la regla del artículo 17 del Código de Trabajo según el cual «el contrato celebrado por una duración máxima de un año se convierte en un contrato de duración indefinida cuando se mantiene más allá de su vigencia». Desde 2018, el Tribunal de Casación interpreta estas disposiciones del Código de Trabajo de conformidad con los compromisos internacionales de Marruecos. Mediante sentencia n.º 5400 de 24 de julio de 2018, el Tribunal consideró improcedente el despido de una persona trabajadora extranjera cuya empresa no había solicitado la renovación del permiso de trabajo. En la Sentencia n.º 1/936 de 16 de octubre de 2018 se confirmó esta jurisprudencia.

La ley marco 51.17 relativa al sistema de educación, formación e investigación científica fue promulgada mediante Dahir n.º 1-19-113 de 9 de agosto de 2019. Tanto en el preámbulo como en el artículo 4 se recoge el principio de no discriminación y se hace explícita la intención de generalizar la educación inclusiva para todas las niñas y todos los niños sin discriminación. Las niñas y los niños extranjeros que se encuentran en situación de dificultad en Marruecos están incluidos en el concepto de 'situación vulnerable'. Al igual que en Francia y España, la interpretación de las normas educativas al amparo del derecho internacional nos lleva a entender que existe un derecho a la escuela de todas las niñas y de todos los niños independientemente de su condición migratoria, pero en los supuestos de migración irregular la efectividad de este derecho se ve menoscabada por la dificultad de acreditar la residencia, que es la

213 Disponible en: http://adala.justice.gov.ma/production/legislation/fr/Nouveautes/Lutte%20contre%20la%20traite%20des%20%C3%A-Atres%20humains.pdf (Consultado el 16 de oct. de 2019)

214 Parlamento, Reino de Marruecos. (2004). *Dahir n.º 1-03-194 por la que se promulga la Ley n.º 65-99 del Código de Trabajo.* (Boletín oficial n.° 5210 de 16 Rabii 1425 (6 de mayo de 2004), p. 600.). Consultado en la dirección http://adala.justice.gov.ma/production/legislation/fr/Nouveautes/Code%20du%20travail.pdf

condición exigida para poder acceder a la escolarización. Otras disposiciones pertinentes son las siguientes:

- La ley relativa a la organización y funcionamiento de los establecimientos penitenciarios, en cuyo artículo 51 se establece que no habrá discriminación alguna en el trato de las personas recluidas por motivos de raza, color, nacionalidad, idioma y ascendencia[215].
- La ley relativa a las asociaciones, en concreto los artículos 17 y 19, en los que se prohíbe la creación de asociaciones por motivos raciales y se prevé su disolución si fomentan cualquier forma de discriminación racial.
- La ley n.° 36-04 relativa a los partidos políticos, en cuyo artículo 4 se prohíbe la constitución de un partido político con carácter discriminatorio, en particular si se trata de discriminación religiosa, lingüística, étnica o regional, o, en general, cualquier fundamento discriminatorio o contrario a los derechos humanos[216]; en el artículo 721 del Código de Procedimiento Penal se establece la inadmisibilidad de la solicitud de extradición fundada en consideraciones raciales. Solo hemos encontrado una versión árabe completa y consolidada del texto; El Código de Familia, que promueve el principio de igualdad entre mujeres y hombres y la determinación equitativa de los derechos y deberes en el seno de la familia, lo que permite prevenir y proteger contra la doble discriminación o discriminación múltiple[217].
- La declaración efectuada por Marruecos en virtud del artículo 14 de la CEDR, que permite de ahora en adelante a cualquier persona o grupo de personas en Marruecos acogerse a las disposiciones de la CEDR y acudir al Comité CEDR cuando se consideren víctimas de discriminación racial.

Las medidas, programas y planes para la promoción de los derechos humanos, en particular el Plan de Acción para la Democracia y los Derechos Humanos puesto en marcha en 2009[218], también son importantes y se analizan a continuación.

5.3. ESTRATEGIAS Y PLANES DE ACCIÓN NACIONALES EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN HACIA LA POBLACIÓN MIGRANTE, RACISMO Y XENOFOBIA

La estrategia nacional de inmigración y asilo[219] tiene su origen en el informe temático elaborado por el Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre la situación de las personas migrantes y refugiadas en Marruecos (9/9/2013). Sobre la base de este Informe, se entregaron al Gobierno Altas Orientaciones Reales para revisar la política migratoria en su conjunto y, al mismo tiempo, el 10 de octubre de 2013 se creó un departamento ministerial encargado de los asuntos migratorios.

215 Disponible en: http://adala.justice.gov.ma/production/legislation/fr/penal/Dahir%20etablissement%20pententiaire2008.htm

216 Disponible en: http://adala.justice.gov.ma/production/legislation/fr/civil/pARTISPOLITIQUES.htm

217 Disponible en: http://www.ism.ma/ismfr/francais/Textes_francais/3/1.pdf (Consultado el 28 de abril de 2020)

218 Disponible en: https://didh.gov.ma/fr/planification-et-suivi/politiques_publiques/le-plan-daction-national-en-matiere-de-democratie-et-des-droits-de-lhomme-2018-2021/ (Consultado el 28 de abril de 2020)

219 Ministerio de los Marroquíes Residentes en el Extranjero y Asuntos Migratorios, *Estrategia Nacional de Inmigración y Asilo,* https://marocainsdumonde.gov.ma/wp-content/uploads/2018/02/Strate%CC%81gie-Nationale-dimmigration-et-dAsile-ilovepdf-compressed.pdf (Consultado el 16 de octubre de 2019)

Con esta estrategia se pretende lograr una mejor integración de las personas inmigrantes y una mejor gestión. Se han definido varias áreas principales, que guardan relación en particular con los retos de la integración, la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación y la lucha contra la trata de personas.

Se han fijado cuatro objetivos principales:

- Facilitar la integración de las personas inmigrantes en situación regular.
- Mejorar el marco regulatorio.
- Establecer un marco institucional adecuado y gestionar los flujos migratorios respetando los derechos humanos.

El último objetivo mencionado es asegurar una gestión migratoria que oriente mejor los flujos migratorios regulares, que limite la migración irregular asegurando el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, y que luche contra las redes de tráfico y trata de personas. Al mismo tiempo, la lucha contra la discriminación forma parte del primer objetivo de facilitar la integración de las personas inmigrantes en situación regular.

La estrategia también prevé el establecimiento de un mecanismo institucional que reúna a todas las actrices y a todos los actores del campo de la migración (objetivo específico 24); el informe de 2018 también cubre la lucha contra la trata de personas. Además, este mecanismo consta de tres órganos. En primer lugar, el Comité Interministerial de Asuntos de los Marroquíes Residentes en el Extranjero (MRE) y Asuntos Migratorios, presidido por el jefe del Gobierno. Este comité se reúne semestralmente. A continuación, el Comité de Dirección que reúne a las secretarías generales de los ministerios e instituciones que llevan a cabo las acciones y al Ministerio Delegado Encargado de los Marroquíes Residentes en el Exterior y de los Asuntos Migratorios (MDCMREAM). Este comité se reúne trimestralmente. El Ministerio Delegado Encargado de los Marroquíes Residentes en el Exterior y de los Asuntos Migratorios (MDCMREAM) asume la tarea de impulsar la actividad de este órgano. Por último, los Comités de Programa formados por representantes de los ministerios y socios institucionales. Se reúnen mensualmente.

Si bien existen medidas sectoriales, la política nacional de inmigración y asilo solo se puede entender a partir de esta estrategia. El último informe publicado por el Ministerio Encargado de los Marroquíes Residentes en el Exterior (2018)[220] insiste en que Marruecos se ha convertido en un país de inmigración y asilo colocando su política migratoria en el marco del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. La lucha contra la discriminación hacia la población migrante ya forma parte de las políticas del Reino de Marruecos. Varios ejemplos recogidos en el citado informe confirman la orientación de los poderes públicos hacia la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación. En este sentido, el Ministerio de Educación Nacional ha formulado una serie de orientaciones encaminadas a establecer los requisitos para la revisión de los textos escolares con el fin de integrar la dimensión de la diversidad, la tolerancia y la no discriminación. Además, se organizó una caravana itinerante de promoción de la diversidad cultural en diez centros de verano (4.000 niñas y niños).

220 Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, Marroquíes Residentes en el extranjero y Asuntos Migratorios, *Política Nacional de Inmigración y Asilo. Informe 2018,* https://marocainsdumonde.gov.ma/wp-content/uploads/2019/01/Politique-Nationale-dim-migration-et-dAsile-_-Rapport-2018.pdf (Consultado el 16 de octubre de 2019).

La asociación entre el Reino de Marruecos y la UE también ha dado lugar a un ambicioso proyecto que pretende arraigar la idea de convivencia y ayudar al Reino a reforzar su sistema institucional y su legislación para prevenir y luchar contra todas las formas de xenofobia y discriminación: el proyecto «Convivir sin discriminación».

En efecto, existen otros planes que expresan el compromiso de Marruecos con la igualdad y la prohibición de la discriminación como, por ejemplo, el Plan de acción nacional para la democracia y los derechos humanos (2018-2021)[221] y el Plan gubernamental para la igualdad (2017-2021)[222], pero en ellos no se menciona expresamente la eliminación de la discriminación contra la población migrante, el racismo y la xenofobia.

5.4. PUNTOS FUERTES, DEFICIENCIAS Y LAGUNAS

Tomando como referencia el último informe sobre racismo[223] presentado por la Relatora Especial Tendayi Achiume al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la información que se ha analizado anteriormente, a continuación, se presentan los puntos fuertes y las deficiencias del marco legislativo marroquí.

El análisis tiene por objeto tomar en consideración los factores tanto internos como externos de la estrategia, maximizando el potencial de los puntos fuertes y de las oportunidades y minimizando los efectos de las deficiencias y amenazas. La mayoría de las veces, este análisis se lleva a cabo en forma de reuniones en las que participan personas afectadas por la estrategia o personas expertas.

Puntos fuertes

El Gobierno de Marruecos muestra voluntad política y está comprometido con la protección e integración de las poblaciones vulnerables. Además, rechaza los intentos de la UE de crear centros extraterritoriales para los procedimientos de asilo o desembarco regional en territorio marroquí, un acto político y humanitario que fue acogido favorablemente por la Relatora Especial en su último informe presentado en julio de 2019 al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Además, la Relatora acoge con satisfacción el hecho de que el Gobierno marroquí haya llevado a cabo una amplia campaña para regularizar la situación administrativa de unas 50.000 personas migrantes entre 2014 y 2017.

Otro punto fuerte del Gobierno marroquí es también el control del cuerpo legislativo y diplomático. De este modo, puede adoptar sin restricciones todas las reformas legislativas propuestas por la Relatora Especial sobre el racismo o por el Comité CEDR y responder favorablemente a sus requerimientos más urgentes**.**

Deficiencias

Al igual que en los demás Estados, uno de los principales puntos débiles es la persistencia de los episodios de discriminación hacia la población migrante, racismo y xenofobia. Algunas personas migrantes y refugiadas, especialmente las de origen subsahariano, denuncian incidentes de racismo y

221 Disponible en: https://didh.gov.ma/fr/planification-et-suivi/politiques_publiques/le-plan-daction-national-en-matiere-de-democratie-et-des-droits-de-lhomme-2018-2021/

222 Disponible en: http://www.social.gov.ma/sites/default/files/icram%202%20fr.pdf

223 Disponible en: https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24802&LangID=F

estereotipos xenófobos al acceder a la atención médica, la vivienda, la educación, el empleo y en otros sectores. También preocupan las denuncias recibidas de desplazamientos forzados, desalojos, controles policiales con sesgo racista y otras formas de discriminación contra las poblaciones migrantes y refugiadas[224].

Aunque existe una voluntad clara, en Marruecos sigue faltando protección jurídica contra la discriminación de la población migrante, el racismo y la xenofobia, en particular en lo que respecta a las normas de derecho civil que regulan la protección de las personas migrantes subsaharianas. El país carece de una ley que prohíba con carácter general la discriminación, a semejanza de las leyes sobre igualdad entre mujeres y hombres o sobre la igualdad de las personas con discapacidad. También se plantea la cuestión de la eficacia de la prohibición de discriminación hacia las personas no nacionales, en particular en lo que respecta a la justificación de la diferencia de trato en relación con el contrato de trabajo cuando la persona empleada no es nacional.

Además, en lo que respecta a la lucha contra la discriminación racial en general, en sus intercambios oficiales con las instituciones de la ONU el Gobierno marroquí parece tener sus propias prioridades en la lucha contra la discriminación racial, lo que le ha valido fuertes críticas por parte de las personas interlocutoras.

Con referencia al informe que Marruecos presentó en 2012 sobre las medidas adoptadas en relación con las observaciones finales del Comité CEDR, se pueden destacar los tres compromisos siguientes:

- Establecer un marco jurídico e institucional con el fin de precisar los procedimientos de asilo y garantizar la protección de los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, en particular en lo que respecta al acceso al empleo y a la vivienda, y proteger a estas poblaciones contra toda forma de discriminación racial.
- Tomar medidas para proteger a las personas no ciudadanas sin permiso de residencia contra la discriminación racial y la xenofobia.
- Además, asegurar que su detención esté sujeta a todas las garantías jurídicas y facilitar su acceso a los tribunales. Garantizar la correcta aplicación del principio de no devolución.

En relación con el objeto de este estudio, podemos añadir a estos compromisos las recomendaciones de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo relativas a la creación de un marco jurídico y político que garantice el acceso efectivo a la justicia de las víctimas de discriminación y la necesidad de establecer un plan de acción nacional contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

224 Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia,*Informe de misión sobre su visita a Marruecos del 13 al 21 de diciembre de 2018,* 28 de mayo de 2019, *op. cit.*

6. CONCLUSIONES

I. EL MARCO INTERNACIONAL

España, Francia, Túnez y Marruecos se han comprometido a respetar las normas del sistema universal de protección contra la discriminación de la población migrante, el racismo y la xenofobia. En este contexto, la prohibición de la discriminación racial establecida en la Carta Internacional de Derechos Humanos se considera, por tanto, una norma de *ius cogens* internacional. Además, la CERD define la discriminación racial como «toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública» (artículo 1 de la CERD), y, aunque «las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte en la presente Convención entre ciudadanos y no ciudadanos», fueron excluidas por primera vez por el artículo 1.2 de la CERD, una interpretación acorde con los compromisos asumidos en Durban reconoce que «la xenofobia contra los no ciudadanos, en particular los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, constituye una de las principales fuentes de racismo contemporáneo y que las violaciones de los derechos cometidos contra miembros de estos grupos se producen ampliamente en el contexto de prácticas discriminatorias, xenófobas y racistas»[225]. Las exclusiones contenidas en los párrafos 2 y 3 del artículo uno, no pueden, por lo tanto, interpretarse como una excepción a la prohibición de discriminación de la Declaración Universal y de los dos Pactos, de modo que la diferencia de trato basada en la ciudadanía o el estatus migratorio constituye discriminación a menos que esté justificada por la necesidad de lograr un objetivo legítimo y sea proporcionada.

Una de las medidas previstas por la CERD es la prohibición del discurso de odio. El artículo 4 de la CEDR condena «toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial». El Comité CEDR cree que los Estados deben tipificar como delito todos los actos de racismo, tal como se establece en el artículo 4 de la Convención Internacional, «en particular la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial, la incitación al odio racial, la violencia o la incitación a la violencia racial, pero también las actividades de propaganda racista y las organizaciones racistas. Además, se alienta a los Estados miembros a que introduzcan en su legislación penal una circunstancia agravante general en caso de motivación racial de los delitos»[226].

Por otro lado, las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo se mencionan expresamente en la Declaración y Programa de Acción de Durban como víctimas del racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. La Convención sobre el estatuto de los refugiados define como refugiado a toda persona que haya obtenido este estatuto de conformidad con las normas internacionales y que tenga «fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado

225 Comité CEDR, Recomendación General N.º 30 2005 relativa a la discriminación contra los no ciudadanos, https://conf-dts1,unog.ch/1 %20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html#GEN30 (Consultado el 10 de junio de 2019).

226 Comité CEDR, Recomendación General n.º 31 2005 sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal https://conf-dts1,unog.ch/1 %20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html#-GEN31 (Consultado el 12 de junio de 2019).

grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país» (art. 1); la Convención prohíbe la expulsión o devolución forzosa de todas las personas refugiadas o solicitantes de asilo al amparo del principio de no devolución.

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular tiene como objetivo definir un enfoque común para la migración internacional. Los principios rectores del Pacto son: las personas, la cooperación internacional, la soberanía nacional, el Estado de derecho y las garantías procesales, el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la perspectiva de género, la perspectiva infantil, el enfoque pangubernamental y el enfoque pansocial. Aunque no es un documento vinculante, el Pacto sobre las migraciones constituye un paso crucial en este sentido, tanto por colocar las migraciones en una perspectiva compleja, como por reconocerlas como un fenómeno con un potencial enriquecedor para la sociedad en su conjunto. En este sentido, a partir del Objetivo 17, uno de los compromisos asumidos por los países signatarios es impulsar un cambio de opinión, «un discurso público abierto y con base empírica sobre la migración y los migrantes que genere una percepción más realista, humana y constructiva a este respecto» a fin de reducir todas las «manifestaciones de racismo, discriminación racial, violencia, xenofobia y formas conexas de intolerancia». Otros objetivos relevantes para eliminar la discriminación hacia las personas migrantes son: facilitar la contratación justa y ética y salvaguardar condiciones de trabajo dignas, utilizar la detención de las personas migrantes solo como último recurso e identificar soluciones alternativas, ofrecer a las personas migrantes acceso a los servicios básicos, empoderar a las personas migrantes y a las sociedades para lograr la plena inclusión y cohesión social.

De los cuatro países analizados, solo Marruecos es miembro del Comité CMW, que es el instrumento más completo para la protección de los derechos de las personas trabajadoras migrantes y que establece una serie de definiciones para las diferentes categorías de personas trabajadoras migrantes, así como un vínculo formal con su contenido para que los Estados partes sean responsables de los derechos de las personas trabajadoras migrantes y de sus familias. Así, el Comité CMW insta a los Estados a cooperar en programas de movilidad que faciliten la migración, el movimiento de las personas trabajadoras, los programas de integración de las migraciones, a promover la reunificación familiar y a cooperar en el retorno y la readmisión. También se establece un ciclo de presentación de informes para hacer un seguimiento de los derechos derivados de las obligaciones internacionales de los Estados signatarios.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL

Los cuatro Estados han introducido en sus constituciones el compromiso con la igualdad y la lucha contra la discriminación. Si bien se admiten diferencias en el reconocimiento de los derechos de las personas extranjeras, es necesario interpretar las disposiciones constitucionales y legales (por ejemplo, el artículo 13 de la Constitución española y el artículo 2 de la Ley tunecina sobre discriminación racial) de conformidad con la norma internacional vinculante para que estas diferencias respondan a la necesidad de lograr un fin legítimo y que sean proporcionadas. Así, la Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración social, desde 2009, define la discriminación como «todo acto que, directa o indirectamente, conlleve una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones y prácticas religiosas, y que tenga como fin o efecto destruir o limitar el reconocimiento o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el campo político, económico, social o cultural».

III. EL MARCO LEGISLATIVO

1. España y Francia están vinculadas por la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, contra la discriminación racial, y por la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, sobre igualdad en el empleo, así como por la Decisión Marco 2008/913/JAI, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el derecho penal. Esta circunstancia da lugar a coincidencias en cuanto a los conceptos de discriminación y motivos prohibidos, así como determinados ámbitos de especial interés y determinadas respuestas

2. El derecho penal francés castiga la discriminación basada en la *pertenencia o no pertenencia, real o supuesta, «a una determinada etnia, nación, raza o religión»* cuando impide a la persona acceder a determinados bienes y actividades; por ejemplo, cuando consiste en denegar el suministro de un bien o la prestación de un servicio, en poner trabas al ejercicio normal de cualquier actividad económica; en negarse a contratar, en sancionar o despedir a una persona; en supeditar el suministro de un bien o la prestación de un servicio a una condición basada en uno de los elementos previstos como discriminatorios; en supeditar una oferta de trabajo, una solicitud de prácticas o un período de formación en la empresa a una condición basada en uno de estos elementos; en negarse a aceptar a una persona en determinados cursos contemplados en el Código de seguridad social. Y las infracciones se agravan por la circunstancia de discriminación.

En España también existen casos de discriminación constitutiva de delito cuando se produce en el empleo público o privado, o cuando la comete una funcionaria o un funcionario público. La discriminación por razón de pertenencia a una etnia, raza o nación también es una circunstancia agravante en el Código Penal español.

Tanto el derecho penal francés como el derecho penal español sancionan la difamación pública de carácter racial, el insulto público de carácter racial, la incitación pública al odio racial, la exaltación de los crímenes de guerra o de lesa humanidad, la negación de los crímenes contra la humanidad, el insulto racial no público, la difamación racial no pública, la incitación no pública al odio racial y la discriminación racial. En el caso de Francia, la penalización de estos discursos, cuando son públicos, tiene lugar a través de la ley de prensa.

Actualmente, Túnez es el primer país árabe que ha aprobado una ley que prevé penas de prisión y multas cuantiosas para cualquier persona o grupo que se dedique a la incitación al odio, las amenazas racistas, la difusión y la apología del racismo.

Desde 2003, el Código Penal marroquí tipifica como delito la discriminación cuando se trata de impedir el acceso a determinados bienes y servicios, al igual que el Código Penal francés. También comete delito quien incita a la discriminación o al odio entre las personas. También comete un delito quien, en eventos deportivos, incita a la discriminación o al odio. La protección contra la difusión de ideas racistas se introduce a través de la ley de prensa.

3. La legislación laboral en Francia y España establece sanciones en caso de discriminación directa o indirecta o de acoso por razón de pertenencia o no pertenencia a una etnia, nación o raza. En estos casos, si existen indicios de discriminación, corresponde a la parte que ha realizado la discriminación justificar el trato diferenciado. Además, debido al impacto del derecho europeo, se ha implantado un control estricto.

Con respecto al derecho aplicable para la protección de los derechos de las personas migrantes y la política sobre migración en Túnez, la administración tunecina generalmente dispone de un poder discrecional, sin que se otorgue ningún recurso a las personas extranjeras en caso de denegación de la concesión, por ejemplo, de un permiso de residencia. Tampoco existe ninguna garantía contra la expulsión arbitraria. A menudo, en los textos aparece el concepto vago de orden público. Estas situaciones discriminatorias están mitigadas por los convenios bilaterales suscritos con otros países del Magreb. Las personas nacionales de los países del Magreb gozan del derecho al trabajo y al ejercicio de todos los oficios industriales, comerciales y agrícolas, así como de cualquier otra actividad regulada.

La discriminación basada en la raza está prohibida por el Código de Trabajo de Marruecos, pero existen particularidades en la contratación de personas no nacionales que podrían ser discriminatorias. Además, se están revisando las normas sobre inmigración. La estrategia nacional de inmigración y asilo incluye entre sus objetivos la prohibición de la discriminación en lo que respecta a la integración de las personas inmigrantes en situación regular.

4. Como se desprende del análisis del marco internacional, la educación es un ámbito fundamental en la lucha contra la discriminación. Las normas educativas en España y Francia incluyen la prohibición de la discriminación como contenido educativo y como principio de organización de la enseñanza. En Francia, cabe destacar la actuación del Ministerio de Educación, a raíz de la llamada de atención de la CNCDH, en relación con la formación de las educadores y educadores y el desarrollo de figuras como la mediación entre iguales. Como parte de la estrategia de inmigración y asilo de Marruecos, se están desarrollando medidas en este ámbito relacionadas con el contenido.

5. Un área especialmente importante es el sector audiovisual. Tanto en Francia como en España existen normas audiovisuales destinadas a evitar contenidos racistas y xenófobos. En Marruecos, la ley de prensa contiene disposiciones sobre la prohibición de este tipo de contenidos y el castigo de los responsables.

6. En Francia, además, existen disposiciones sobre vivienda que prohíben la discriminación. Asimismo, la disposición francesa sobre urbanismo (artículo 1 de la ley n.° 2014-173) que establece que la política de la ciudad debe contribuir a la lucha contra las discriminaciones «de las que son víctimas las personas que viven en los barrios desfavorecidos, en particular las relacionadas con el lugar de residencia y el origen real o supuesto» es de gran interés.

7. En todo caso, a nivel administrativo no existe un marco estructurado de respuesta contra la discriminación. Los ámbitos de intervención varían en los diferentes Estados y las respuestas dependen de las administraciones implicadas en el ámbito de que se trate (laboral, audiovisual...).

IV. COORDINACIÓN DE LA RESPUESTA A LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA POBLACIÓN MIGRANTE, EL RACISMO Y LA XENOFOBIA

1. Ninguno de los Estados cuenta con un marco normativo general en materia de igualdad y no discriminación que permita, además de la coordinación entre las distintas autoridades competentes, tratar la discriminación como un fenómeno mundial evitando la fragmentación actual de los motivos y los ámbitos.

2. Francia se ha dotado de un sistema integral de protección contra la discriminación racial, articulado en el Plan Nacional de Lucha contra el Racismo y el Antisemitismo y el Discurso de Odio en Internet, bajo la dirección de una Delegación Interministerial. La coordinación de la lucha contra la discriminación racial no es tan visible en los otros Estados. En España existen iniciativas sectoriales que obtienen excelentes

resultados, pero ni el plan de derechos humanos ni tampoco la estrategia nacional española de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia han tenido una continuidad que permita generar un catálogo de objetivos con medidas claras y evaluables, ni desarrollar mecanismos de coordinación efectivos y generales. En cuanto a la estrategia marroquí de inmigración y asilo, el objetivo de la lucha contra la discriminación se engloba dentro de objetivos más generales, lo que puede hacer que pierda intensidad. En el caso de España, existen iniciativas exitosas, como el acuerdo de cooperación interministerial, pero su alcance es sectorial.

3. En lo que respecta a las autoridades, en Francia, el Defensor de los Derechos es responsable actualmente de hacer frente a la discriminación por cualquier motivo; este organismo tiene competencia transaccional para negociar la indemnización y, en caso de que esta transacción fracase, iniciar la intervención pública. En España existe una autoridad con competencia específica para luchar contra la discriminación racial, el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial y Étnica, pero es un órgano de apoyo y consulta y no tiene capacidad sancionadora ni para iniciar acciones judiciales.

V. PERSISTENCIA DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA POBLACIÓN MIGRANTE, EL RACISMO Y LA XENOFOBIA

1. A pesar de las medidas puestas en marcha en Francia y España para hacer frente a la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia, esta sigue presente. En estos Estados, como en Europa en general, es especialmente preocupante la presencia de discursos políticos xenófobos y la proliferación de mensajes con este contenido en las redes sociales. Además, las prácticas por perfil todavía están documentadas por determinadas autoridades competentes en materia de seguridad.

2. Tanto en los dos Estados europeos como en los dos Estados africanos estudiados, no existen mecanismos adecuados de recogida de datos sobre episodios discriminatorios que reflejen en qué medida afectan el racismo y la xenofobia a la población migrante y que permitan identificar las causas y planificar las respuestas, así como mostrar los diferentes motivos de discriminación que podrían intervenir en el caso de la población migrante.

VI. RESPUESTA CULTURAL Y EDUCATIVA

1. Si bien existen iniciativas, la mayoría guardan relación con la prevención del racismo en España, Túnez y Marruecos, no existe un programa de prevención coordinado que incida sistemáticamente sobre los estereotipos sobre los que se construye la discriminación hacia la población migrante.

2. Uno de los obstáculos para la protección efectiva es el desconocimiento por parte de las víctimas de sus derechos y de los medios para hacerlos efectivos. A veces, las personas que discriminan no saben que están teniendo un comportamiento prohibido por la ley. La sanción y la respuesta penal no parecen suficientes en comparación con este obstáculo, que requiere la adopción de medidas a nivel cultural y educativo.

7. PISTAS DE REFLEXIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DEL MARCO LEGISLATIVO PARA PREVENIR Y LUCHAR CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, EL RACISMO Y LA XENOFOBIA

En este apartado se quieren destacar las líneas de actuación que sirven de punto de partida para la discusión sobre los cauces adecuados a seguir para la mejora de los mecanismos contra la discriminación de la población migrante, el racismo y la xenofobia en Marruecos. Las directrices descritas toman como punto de partida las normas internacionales y las actuaciones realizadas en la UE. También se basan en las lecciones aprendidas de las experiencias de los cuatro Estados analizados.

Para organizar las propuestas, se ha optado por agruparlas según correspondan a acciones a nivel normativo, al desarrollo de políticas públicas e instrumentos de coordinación o a intervenciones relacionadas con las percepciones culturales, la formación y el empoderamiento. Para ello, el capítulo se divide en tres apartados: normativa, planes, estrategias y políticas públicas, y promoción, formación y participación.

Las recomendaciones que se presentan buscan ser el punto de partida para una discusión profunda en la que intervendrán el CNDH, el Gobierno y las actrices y actores de la sociedad civil involucrados, y a partir de la cual se podrá elaborar una propuesta de aplicación, especificando las funciones y responsabilidades de cada actriz y actor.

I. NORMATIVA

1. Una prueba de la voluntad de comprometerse con los derechos humanos de las personas migrantes sería la ratificación de la CMW por parte de los Estados que aún no lo han hecho.

2. La lucha contra la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia en los Estados estudiados podría verse beneficiada con la aprobación de un instrumento normativo general que aborde la construcción de la igualdad y prohíba cualquier forma de discriminación.

> 2. 1. Ante la dispersión actual, una ley general permitiría abarcar todas las causas de discriminación, así como las interacciones entre ellas. Sería adecuada para actuar en las diferentes áreas de manera coordinada.
>
> 2. 2. El enfoque de la norma debe ser integral, de modo que se tengan en cuenta medidas de prevención, identificación y respuesta que, además de sanciones, ofrezcan reparaciones adecuadas a la víctima y garantías de no repetición por parte de la persona que ha cometido el delito, pero que también incidan en los sectores en los que se puede arraigar la discriminación.

2.3. La ley integral debe asegurar que el acceso a la justicia en casos de discriminación (en concreto, de discriminación racial) esté garantizado independientemente de la situación administrativa de residencia de las personas extranjeras.

2.4. La nueva norma debería prestar suficiente atención a la recopilación de datos sobre aspectos relacionados con la discriminación.

2.5. Asimismo, las entidades representativas de los diferentes colectivos que en general son víctimas de discriminación deberían tener la oportunidad de participar en la elaboración de la ley.

2.6. Las circulares, órdenes e instrucciones a las autoridades podrían ayudar a hacer efectivas las normas.

3. Debería abordarse el debate sobre la técnica más adecuada para tipificar como delito las formas más graves de discriminación. En este sentido, la inclusión de delitos relacionados con el discurso de odio en el código penal podría lograr una mayor eficacia que la que se obtiene mediante el uso de normas penales especiales, como sucede en Francia y Marruecos y parece ser la orientación actual en Túnez.

4. Marruecos debería revisar las leyes y reglamentos sectoriales vigentes para detectar y eliminar aspectos susceptibles de generar discriminación y reforzar las garantías contra esta. Es el caso de:

4.1. La regulación del contrato de trabajo para la persona trabajadora no nacional debería modificarse para garantizar que cualquier diferenciación responda a un objetivo legítimo y sea adecuada y proporcionada para lograr ese objetivo, de acuerdo con las normas internacionales.

4.2. La reforma de la ley sobre el estatuto de los extranjeros, donde Marruecos debería incluir los principios de respeto de los derechos humanos y no discriminación, presentes en la estrategia nacional de inmigración y asilo.

4.3. La aprobación del proyecto de ley de asilo. Sería deseable que se aclarase la situación de las personas que solicitan protección internacional en Marruecos (así como en Túnez).

4.4. La revisión de la normativa laboral, de educación, vivienda, urbanismo y comunicación audiovisual para mejorar los instrumentos de lucha contra la discriminación. En este sentido, la distribución de la carga de la prueba mediante la inserción de herramientas de inversión de la carga de la prueba es un instrumento apropiado.

II. PLANES, ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Si no existen, sería deseable implantar planes y estrategias para combatir la discriminación racial que tengan en cuenta a las personas migrantes. Los planes deberían definir objetivos claros, así como indicadores para medir periódicamente el grado de consecución de los objetivos.

2. Los planes de derechos humanos, las estrategias contra la discriminación en diferentes ámbitos y las estrategias de migración deben prestar especial atención a la discriminación de la población migrante, el racismo y la xenofobia, que no pueden pasar desapercibidos en las medidas que se adopten, en la recopilación de datos ni en los informes que los Estados presentan a las organizaciones internacionales de derechos humanos.

3. Las políticas públicas que se desarrollen sobre la población migrante deben incluir la prevención de la discriminación en los sectores en los que intervengan.

III. PROMOCIÓN, FORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN

1. La prevención de la discriminación debe centrarse en los estereotipos. En este sentido, se debe continuar con el trabajo que ya se ha comenzado a desarrollar en Marruecos en torno a la construcción de una imagen positiva de la población migrante. En los cuatro Estados estudiados, es necesario reemplazar el discurso sobre la migración asociado al concepto de seguridad por un discurso articulado sobre los derechos humanos.

2. La discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia exigen la implantación de acciones educativas dirigidas a la población en general que tengan en cuenta la importancia de la formación de las formadoras y formadores. En concreto, la formación de las y los responsables de la educación de las niñas y niños ayuda a combatir estereotipos que justifican la discriminación y que juegan un papel multiplicador importante.

Asimismo, debe desarrollarse la formación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y de quienes trabajan en el sector legal. Hay ejemplos de ello en España y Francia.

No debe olvidarse que la eficacia de las medidas adoptadas para combatir la discriminación de la población migrante, el racismo y la xenofobia requiere que sean conocidas por la propia población migrante.

3. Para un enfoque basado en los derechos es importante que la población migrante pueda participar, a través de sus organizaciones representativas, en las plataformas donde se toman las decisiones que la conciernen. Desde este punto de vista, es interesante que el Estado facilite la creación de asociaciones que puedan actuar como interlocutores. Se debe tener en cuenta la diversidad de la población para que pueda estar representada la mayor diversidad posible de personas migrantes (mujeres, personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes).

8. REFERENCIAS

Amnistía Internacional, *España entre la desgana y la invisibilidad,* 2008 https://grupos.es.amnesty.org/uploads/media/Informe_racismo_abril_08.pdf (Consultado el 29 de abril de 2019).

Asís, Rafael de, «Sobre los límites a los derechos», *Derechos y Libertades*, n.º 3, 1994.

Balaguer Callejón, Francisco, *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos Madrid, 2017.

Bencheikh, Farah et Chekir, Hafidha, «Presentación de las principales normas jurídicas tunecinas sobre la migración de las personas», Instituto Universitario Europeo, Módulo Jurídico, Notas de análisis y resumen 2006/03, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11704/CARIM_ASN_2006_03.pdf?sequence=1 (Consultado el 16 de octubre de 2019).

Benradi, M., «Género y migración: Análisis de las nuevas formas de esclavitud», XXVI Congreso Internacional de la Población, Marrakech, Septiembre de 2009.

Bhouri, Nora, «La pénalisation historique de la discrimination raciale en Tunisie: Place à la lutte!» [«La penalización histórica de la discriminación racial en Túnez: ¡Espacio para la lucha!»], Huffpost, 10 de octubre de 2018 https://www.huffpostmaghreb.com/entry/la-penalisation-historique-de-la-discrimination-raciale-en-tunisie-place-a-la-lutte_mg_5bbda1d5e4b0876edaa37f6f (Consultado el 16 de octubre de 2019).

Bounouh, Abdelala y GSIR, Sonia, *Migraciones y medio ambiente en Túnez: Relaciones complejas y retos para el desarrollo*, Organización Internacional para las Migraciones, Túnez, 2017, https://environmentalmigration.iom.int/sites/default/files/Etude%20migration%20environnement%20%28A4%29%20-%20FINAL_0.pdf, Consultado el 16 de octubre de 2019.

Bourges, Richard Y. y Leyens, Jacques-Philippe, *Stéréotypes, discrimination et relations intergroupes* [Estereotipos, discriminación y relaciones entre grupos], Mardaga, 1999.

Brinbaum, Yael; Safi, Mirna y Simonn, Patrick, *Les discriminations en France: entre perception et expérience [Las discriminaciones en Francia: entre percepción y experiencia*], Institut National d'Études Démographiques, 2009.

CEDR, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre Marruecos, 2010,CERD/C/MAR/CO/17-18, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FMAR%2FCO%2F17-18&Lang=es (Consultado el 29 de abril de 2019).

CNCDH Francia, *Informe sobre la lucha contra el racismo, el antisemitismo y la xenofobia*, 2015. https://www.cncdh.fr/sites/default/files/cncdh_rapport_lutte_contre_le_racisme_2015.pdf, (Consultado el 29 de abril de 2020).

CNCDH, Informe sobre la lucha contra el racismo el antisemitismo y la xenofobia, *La documentation française,* 2013 https://www.cncdh.fr/sites/default/files/cncdh_racisme_2013_basse_definition.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

Consejo de Estado de Francia, «Informe público 1996 sobre el principio de igualdad», La *Documentation française*, 1997.

CNDH, «Para una mayor movilización contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia», https://www.cndh.ma/fr/article/pour-une-plus-grande-mobilisation-contre-le-racisme-la-discrimination-raciale-la-xenophobie.

Díaz Crego, María, «El derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad: ¿Un derecho de los extranjeros?», *Revista Española de Derecho Constitucional,* número 89, 2010, 115-155.

Ehrenreich, Hochschild, Global Woman: Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy, Henry Holt and Company, 2004.

Elmadmad, Khadija, *Les Migrants et leurs droits au Maghreb* [*Los migrantes y sus derechos en el Magreb*], la Croisée des Chemins, 2018.

Espace Manager, «Los estudiantes africanos, ¿se han convertido en 'indeseables' en Túnez?», *Espace Manager*, 30 de septiembre de 2013, https://www.france-terre-asile.org/actualites/actualites/actualites-du-maghreb/les-etudiants-africains-sont-ils-devenus-qindesirablesq-en-tunisie (Consultado el 16 de octubre de 2019).

Geisser, Vincent, «Tunisie, des migrants subsahariens toujours exclus du rêve démocratique» [«Túnez: migrantes subsaharianos siguen excluidos del sueño democrático»], *Migrations Société*, n.º 177, vol. 3, 2019, pp. 3-18.

Grieco, E. and Boid, M., Women and Migration: Incorporating Gender into International migration Theory, *Migration Information Source.* Special Issue: Women and migration, marzo 2003, https://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory (Consultado el 29 de abril de 2020).

Grosbon, Sophie , «Regard critique des comités onusiens sur la lutte contre les discriminations à la française» [«Mirada crítica de los comités de las Naciones Unidas sobre la lucha contra las discriminaciones a la francesa»], *Revue des droits humains*, n.º 9, 2016.

Haut-Commissariat au Plan, «Note d'information à l'occasion de la Journée internationale des migrants», 18 de diciembre de 2017, https://www.hcp.ma/Note-d-information-du-Haut-Commissariat-au-Plan-a-l-occasion-de-la-journee-internationale-des-migrants-18-decembre-2017_a2067.html (Consultado el 29 de abril de 2020).

ACNUDH, *Mejorar la gobernanza de la migración internacional basada en los derechos humanos,* 2014, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvengHR_ReportEN.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

ACNUDH, *Migración y derechos humanos,* https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/MigrationAndHumanRightsIndex.aspx (Consultado el 29 de abril de 2020).

Isidro, Lola, «La protection sociale des personnes étrangères. Pour un nouveau critère d'accès aux prestations sociales» [«La protección social de las personas extranjeras. Por un nuevo criterio de acceso a las prestaciones sociales»], *Informations sociales*, n.º 194, vol. 3, 2016, pág. 106-116.

Latraverse, Sophie, «France: le jeu des acteurs», en Mercat-Bruns, Marie; Oppenheimer, David B. y Sartorius, C. (eds.), *Comparative Perspectives on the Enforcement and Effectiveness of Antidiscrimination Law [Perspectivas comparativas sobre la aplicación y la eficacia de la legislación antidiscriminatoria]. Challenges and Innovative Tools [Desafíos y herramientas innovadoras]*, Springer, 2018, pp. 189-214.

LLeila Rhiwi, Representante de ONU Mujeres en el Magreb, Oficina Multipaís «*Los retos de la integración de género en la nueva política migratoria de Marruecos», Actas del Seminario Internacional sobre integración de los inmigrantes en Marruecos sobre el tema: La nueva política migratoria de Marruecos. ¿Qué estrategia de integración?,* p. 48-56, http://www.undp.org/content/dam/unct/morocco/docs/unct-MA-acteseminaire30juin-2014.pdf

Lochak, Danièle, «La notion de discrimination» [«El concepto de discriminación»], *Confluences Méditerranée,* n.º 48, invierno 2003-2004.

Maikie, Vera, «Japan, labour migration and the global order of difference», en *Proletarian and Gendered Mass Migrations : a Global Perspective on Continuities and Discontinuities from de 19th to the 21st Centuries*, pp. 293-315.

Médard, R., «L'intelligibilité par l'harmonisation des définitions de la discrimination en droit interne» (Comprensión mediante la armonización de las definiciones de discriminación en el derecho interno), en Gründler, Tatiana y Thouvenin, Jean-Marc, *La lutte contre les discriminations à l'épreuve de son effectivité les obstacles à la reconnaissance juridique des discriminations* [*La lucha contra las discriminaciones a la prueba de su efectividad, los obstáculos al reconocimiento jurídico de las discriminaciones]*, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2016.

Médicos sin Fronteras, *Violencia sexual y migración. La realidad oculta de las mujeres subsaharianas atrapadas en Marruecos de camino a Europa,* marzo de 2010, https://www.msf.fr/sites/default/files/d87b284fadac0af3475f1f92bce47b3c.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

Ministerio de Educación Nacional y Juventud de Francia, *Informe sobre la lucha contra el racismo y el antisemitismo. Vías de intervención en la escuela.* 2018. https://cache.media.eduscol.education.fr/file/MDE/62/5/Livret_lutte_contre_racisme_antisemitisme_1074625.pdf (Consultado el 16 de octubre de 2019).

Ministerio del Interior francés, «Los ataques de carácter racista, xenófobo o antirreligioso en 2018. Análisis de un fenómeno poco denunciado a la policía», n.° 20, abril de 2019, https://www.interieur.gouv.fr/content/download/115882/928737/file/IA20.pdf (Consultado el 29 de abril 2019).

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, Marroquíes Residentes en el Extranjero y Asuntos Migratorios, *Informe 2018. Política Nacional de Inmigración y Asilo,* https://marocainsdumonde.gov.ma/wp-content/uploads/2019/01/Politique-Nationale-dimmigration-et-dAsile-_-Rapport-2018.pdf (Consultado el 16 de octubre de 2019).

Ministerio de Deportes de Francia, *Guía jurídica para la prevención y lucha contra los comportamientos incívicos, la violencia y la discriminación en el deporte,* 4.ª edición- Diciembre de 2018, «¿Qué es la discriminación?», pp. 11-24, http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/guidejuridique_prevention_violens_dans_le_sport___2018_vf.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

Moyou,F., «Les discriminations en France - Faits et chiffres» [«Las discriminaciones en Francia: hechos y cifras»], *Statista*, https://fr.statista.com/themes/4147/les-discriminations-en-france/ (Consultado el 24 de julio de 2019).

Muñoz Conde, Francisco, *Derecho Penal. Parte Especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

ONU, Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia Durban, 31 de agosto-8 de septiembre de 2001, A/CONF.189/12, https://undocs.org/fr/a/conf.189/12 (Consultado el 29 de abril de 2019).

Pérez de la Fuente, Oscar, «On racial equality: The Spanish approach», *US-China Law Review*, volumen 8, número 2, 2011, p. 158-170.

Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, *Informe sobre su visita a Marruecos del 13 al 21 de diciembre de 2018,* 28 de mayo de 2019, A/HRC/41/54/Add.1, https://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/HRC/41/54/Add.1 (Consultado el 20 de abri de 2020).

Red Euromediterránea de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Túnez. Actualización de la nota de EuroMed Droits y de sus miembros y socios en Túnez, en vista del subcomité Túnez-UE «derechos humanos, democracia y buena gobernanza», Túnez, 2017 https://www.euromedrights.org/wp-content/uploads/2017/01/2017-01-16-EuroMed-Droits-Note-finale-en-vue-du-SCDH-2017.pdf (Consultado el 16 de octubre de2019).

Red Euromediterránea de Derechos Humanos, *Asilo y Migración en el Magreb*, Red Euromediterránea de Derechos Humanos, Copenhague, 2012, https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2015/04/EMHRN-Factsheet-Tunisia_FR_15JAN2013_WEB.pdf (Consultado el 16 de octubre de 2019).

Red Euromediterránea de Derechos Humanos, «Violencia contra las mujeres migrantes y refugiadas en la región euromediterránea»: https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2018/03/Violence-against-Migrant-and-Refugee- Mujeres-en-la-región-Euro-Med-FR.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

Rey Martínez, Fernando, «Igualdad y prohibición de discriminación: De 1978 a 2018», *Revista Derecho Político,* núm. 100, 2017, p. 125-171.

Rueda Martín, María Ángeles, «Crímenes contra la Constitución», en Romeo Casabona, Carlos María *et al., Derecho Penal*, Parte especial, Comares, Granada, 2016.

Sánchez González, Santiago, *Dogmática y práctica de los derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica, Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, España, Memoria Anual de Resultados 2017, https://asistenciavictimasdiscriminacion.org/wp-content/uploads/2013/05/MEMORIA-2017-DEL-SERVICIO.pdf (Consultado el 29 de octubre de 2019).

TTamarit Sumalla, Josep María, «Infracciones relativas al ejercicio de los derechos humanos y las libertades públicas», Quintero Olivares, Gonzalo (Coordinateur), *Derecho Penal. Parte especial*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016.

B. REFERENCIAS NORMATIVAS

Sistema Universal

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N.º 20 (2009) sobre la no discriminación en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, resolución 2196 A (XX), 21 de diciembre de 1965.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, resolución 429 (V), 14 de diciembre de 1950.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, resolución 2198 (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de noviembre de 1981 (resolución 36/55).

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, resolución 45/158, 18 de diciembre de 1990.

Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961). Aprobada el 30 de agosto de 1961 por una conferencia de plenipotenciarios reunida en 1959 y nuevamente en 1961 de conformidad con la resolución 896 (IX) de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1954 Entrada en vigor: 13 de diciembre de 1975, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.

Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A(XX) de 21 de diciembre de 1965.

Comité CEDR, Recomendación General N.º 30 2005 relativa a la discriminación contra los no ciudadanos, https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html#GEN30 (Consultado el 10 de junio de 2019)

Comité CEDR, Recomendación General n.º 31 2005 sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html#GEN31 (Consultado el 12 de junio de 2019)

Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989.

Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, aprobado por la Asamblea General en su resolución 317 (IV) de 2 de diciembre de 1949. Entrada en vigor: 25 de julio de 1951, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.

Convención sobre los derechos políticos de la mujer. 31 de marzo de 1953, Resolución 640 (VII)[1], adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1952.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Roma, 17 de julio de 1998.

Convención contra la Tortura. Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46 de 10 de diciembre de 1984.

Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza 1960, París, 14 de diciembre de 1960.

Organización Internacional del Trabajo:

Convenio (n.° 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958.

Convenio (n.º 97) sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949.

Convenio (n.º 143) sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975

Declaración y Programa de Acción de Durban (2001), https://undocs.org/fr/a/conf.189/12 (Consultado el 29 de abril de 2019).

Sistema Europeo

Convenio Europeo de Derechos Humanos, fue aprobado el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor en 1953.

Consejo de Europa, Directrices sobre la promoción y protección de la libertad de religión o creencias, 24 de junio de 2013.

OSCE, Orientación sobre la personalidad jurídica de las comunidades religiosas o de creencias, 2017.

Convenio Europeo sobre Ciberdelincuencia, hecho en Budapest el 23 de noviembre de 2001.

Unión Europea

Resolución del Consejo de la Unión Europea de 26 de junio de 1997 relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros.

Directiva 2000743/CE, de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo. Esta ley reconoce un conjunto de derechos de las víctimas en el ámbito del proceso penal, entre ellos el derecho a la protección y a la indemnización.

Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones del racismo y la xenofobia mediante el derecho penal.

Parlamento Europeo, Resolución sobre la política exterior en un mundo de diferencias religiosas y culturales, 12 de abril de 2014.

Parlamento Europeo, Resolución sobre el fundamentalismo religioso y la radicalización, marzo de 2015.

Parlamento Europeo, Las instituciones de la UE y diálogo *interreligioso*, marzo de 2015.

España

Constitución Española de 1978

Tratados internacionales ratificados por España

Instrumento de Ratificación de España al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español, de 28 de junio de 1976.

Leyes orgánicas

Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa.

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal.

Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor.

Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección Integral contra la violencia de género.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Leyes

Código Civil, aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1889.

Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España.

Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España.

Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Israelita de España.

Ley 38/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social[227] (BOE núm. 313 de 31/12/2003). Transpone la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000.

Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, define las condiciones necesarias para poder disfrutar de este derecho de asilo.

Ley 7/2010 General de la comunicación audiovisual.

Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, artículo 18, por el que se modifica la denominación del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato por la de Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica.

Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.

227

Estatuto de los Trabajadores, Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Otras disposiciones

Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, por el que se crea y regula el Consejo Estatal del Pueblo Gitano.

Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.

Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito.

I Plan de Derechos Humanos, Gobierno de España, 2008, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/Spain_NHRAP.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020)

Orden PRE/45/2008, de 21 de enero, por la que se da publicidad al Acuerdo de 11 de enero de 2008, del Consejo de Ministros, por el que se aprueba el Plan Nacional del Reino de España para la Alianza de Civilizaciones, BOE núm. 20 23/1/2008 (Orden PRE/1329/2010, de 20 de mayo, por la que se publica el Acuerdo por el que se aprueba el II Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones, BOE núm. 125, de 22 de mayo de 2010).

Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que vulnera las Normas Legales sobre Discriminación, Edición Revisada, diciembre 2015, http://www.interior.gob.es/documents/642012/3479677/PROTOCOLO+ACTUACION/99ef64e5-e062-4634-8e58-503a3039761b (Consultado el 29 de abril de 2020).

Real Decreto 903/2018, de 20 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (B.O.E. n.º 176 de 21 de julio de 2018), artículo 5.3.

Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio, (14 de enero de 2019), http://www.interior.gob.es/documents/642012/3479677/plan+de+accion+delitos+de+odio/d054f47a-70f3-4748-986b-264a93187521 (Consultado el 29 de abril de 2020).

Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal (BOE núm. 124, de 24 de mayo de 2019).

Protocolo de Actuaciones contra el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Fútbol y el Consejo Superior de Deportes, https://www.csd.gob.es/es/csd/organos-colegiados/comision-estatal-contra-la-violencia-en -el-deporte/protocolo-contra-el-racismo-en-el-futbol (Consultado el 29 de abril de 2020).

Estrategia integral de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, http://www.mitramiss.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/EstrategiaIntegralContraRacismo.pdf (Consultado 29 de abril de 2020).

Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014, https://ec.europa.eu/migrant-integration/?action=media.download&uuid=53CAE156-EC04-F55F-50018C9179C2F7AA (Consultado el 29 de abril de 2020).

Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012, http://www.msc.es/politicaSocial/inclusionSocial/docs/planDefinitivoAccion.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020, https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/PoblacionGitana/docs/WEB_POBLACION_GITANA_2012,pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual (2009-2011), http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/multiDiscriminacion/mujeresVuln/docs/plan.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

Plan de atención y prevención de la violencia de género en población extranjera inmigrante (2009-2012). http://www.violenciagenero.igualdad.gob.es/planActuacion/otrasMedidas/pdf/Plan_atencion_prevencion_violencia_genero_poblacion_extranjera_inmigrante(2009_2012).pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011 y 2014-2016), http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/AreaPlanificacionEvaluacion/docs/PlanesEstrategicos/PEIO2014-2016,pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género (2006), https://violenciagenero.igualdad.gob.es/planActuacion/otrasMedidas/pdf/Plan_nacional_sensibilizacion_prevencion_violencia_genero.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

Acuerdo de Cooperación Interinstitucional para luchar contra el racismo, la xenofobia, LGBTIfobia y otras formas de intolerancia, de 19 de septiembre de 2018, http://www.mitramiss.gob.es/oberaxe/ficheros/ejes/cooperacion/Acuerdo_insterinsticuional_original.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

Ministerio de Justicia, Gobierno de España, Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España, 2017 https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292429117162?blobheader=application %2Fpdf&blobheadername1 =Content- Disposition&blobheadername2=Grupo&blobheadervalue1=attachment %3B+filename %3DInforme_anual_sobre_la_situacion_de_la_libertad_religiosa_en_Espana_2017_Espanol.PDF&blobheadervalue2=Docs_Llibertad+religiosa (Consultado el 29 de abril de 2020).

Francia

Constitución

Constitución de 4 de octubre de 1958. Versión consolidada de 30 de marzo de 2020

Leyes

Ley de 29 de julio de 1881 sobre la libertad de prensa.

Ley n.º 89-462 de 6 de julio de 1989 por la que se introducen mejoras en los contratos de arrendamiento y se modifica la Ley n.º 86-1290 de 23 de diciembre de 1986.

Código Penal, ley n.° 92-684 de 22 de julio de 1992.

Ley n.° 98-468 de 17 de junio de 1998 relativa a la prevención y represión de los delitos sexuales y a la protección de los menores.

Ley n.° 2004-800 de 6 de agosto de Bioética.

Ley n.° 2004-1486, de 30 de diciembre de 2004, por la que se crea la Alta Autoridad para la lucha contra la discriminación y para la igualdad.

Ley de 19 de mayo de 2005 por la que se autoriza la aprobación del Convenio sobre ciberdelincuencia y del Protocolo adicional a este convenio relativo a la penalización de actos de índole racista y xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos.

Ley n.° 2006-396 de 31 de marzo de 2006 de igualdad de oportunidades.

Ley n.º 2008-496, de 27 de mayo de 2008, que contiene diferentes disposiciones para la adaptación al derecho comunitario en el ámbito de la lucha contra la discriminación.

Ley n.° 2013-595 de 8 de julio de 2013 de orientación y programación para la refundación de la escuela de la República.

Ley n.° 2014-173 de 21 de febrero de 2014 de programación para la ciudad y la cohesión urbana

Ley n.º 2014- 873, de 4 de agosto de 2014, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Ley n.º 2015-925, de 29 de julio de 2015, relativa a la reforma del derecho de asilo

Ley n.º 2015-993 de 17 de agosto de 2015 por la que se adapta el procedimiento penal al derecho de la Unión Europea de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012.

Ley n.° 2016- 1547, de 18 de noviembre de 2016, de modernización de la justicia del siglo XXI,

Ley n.º 2017--256 de 28 de febrero de 2017 (versión consolidada de 16 de julio de 2019) por la que se modifica la Ley n.º 2008-496 de 27 de mayo de 2008 que contiene diferentes disposiciones para la adaptación al derecho comunitario en materia de lucha contra la discriminación

Código de Seguros , versión consolidada de 25 de marzo de 2020.

Otras disposiciones

Decreto n.º 2016-1805 de 22 de diciembre de 2016 por el que se modifica el Decreto n.º 2003-1164 de 8 de diciembre de 2003 de creación del comité interministerial para la lucha contra el racismo y el antisemitismo.

Decreto relativo a la creación de un sello para la promoción de la diversidad y la prevención de la discriminación en el marco de la gestión de los recursos humanos y la constitución de una comisión de certificación de 17 de diciembre de 2008.

Decreto n.º 2016-214 de 26 de febrero de 2016 relativo a los derechos de las víctimas.

Decreto n.º 2005-284 de 25 de marzo de 2005 relativo a los delitos de difamación, injuria y provocación no pública de carácter discriminatorio y a la competencia de los juzgados de policía y de la jurisdicción local.

Circular del Ministerio del Interior n.º 12-028975-D de 4 de diciembre de 2012, relativa a la mejora de la acogida de los extranjeros en las prefecturas, https://www.gisti.org/IMG/pdf/circ-12028975d.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

Circular del Ministerio del Interior INTK1400231C de 3 de enero de 2014 relativa a la mejora de la acogida de los extranjeros en las prefecturas y a las medidas de simplificación y objetivos organizativos https://expat-elan.fr/images/10 -textes- de-lois/circulaires/2014/circu_2014-01-03_NOR-INTK1400231C-accueil-etrangers-prefecture.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

Estrategia nacional para la transición ecológica hacia el desarrollo sostenible del deporte (2015-2020), http://developpement-durable.sports.gouv.fr/agir/concevoir-une-strategie/themes/lutte-contre-les-discriminations/ (Consultado el 29 de abril de 2020).

Decreto n.º 2017-1230 de 3 de agosto de 2017 relativo a las provocaciones, difamaciones e injurias no públicas de carácter racista o discriminatorio.

Circular del Ministerio de Justicia de 20 de abril de 2017 en la que se presentan las disposiciones de derecho penal o procesal penal de la Ley n.º 2017-86 de 27 de enero de 2017 sobre igualdad y ciudadanía, http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1712060C.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

Plan nacional de lucha contra el racismo y el antisemitismo 2018-2020 https://www.gouvernement.fr/plan-national-de-lutte-contre-le-racisme-et-l-antisemitisme-2018-2020 (Consultado el 16 de octubre de 2019).

Túnez

Constitución

Constitución de 26 de enero de 2014.

Leyes Orgánicas

Ley n.º 2018/11, de 23 de octubre, sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

Ley Orgánica n.º 2016-61 de 3 de agosto de 2016 sobre la prevención y lucha contra la trata de seres humanos.

Leyes

Código de Trabajo, Ley n.º 66-27 del 30 de abril de 1966.

Código del Estatuto Personal de 13 de agosto de 1956, reformado en julio de 1993.

Marruecos

Constitución

Constitución de 1 de julio de 2011.

Leyes

Ley 65-99 del Código de Trabajo. Dahir n.º 1-03-194 de 14 rejeb (11 de septiembre de 2003) por el que se promulga la ley n.º 65-99 del Código de Trabajo.

Ley sobre la organización y funcionamiento de los centros penitenciarios. Ley n.º 23-98 promulgada mediante Dahir n.º 1-99-200 de 25 de agosto de 1999, relativa a la organización y funcionamiento de los centros penitenciarios.

Ley de asociaciones. Dahir n.º 1-58-376 de 3 joumada I 1378 (15 de noviembre de 1958) por el que se regula el derecho de asociación, en su redacción enmendada y completada. Boletín Oficial n.º 2404 bis de 27/11/1958 (27 de noviembre de 1958).

Ley n.º 36-04 de los partidos políticos. Dahir n.º 1-06-18 de moharem 1427 (14 de febrero de 2006) por el que se promulga la Ley 36-04 de los partidos políticos.

Código de Procedimiento Penal Dahir N.º 1-58-261 de 1 chaabane 1378 (10 de febrero de 1959) del Código de Procedimiento Penal.

Ley n.º 09-09 de 2010 relativa a la lucha contra la violencia durante los espectáculos deportivos.

Código Penal marroquí, versión consolidada de 15 de septiembre de 2011.

Dahir n.º 1-03-196 de 16 ramadan 1424 (11 de noviembre de 2003) por el que se promulga la Ley n.º 02-03 relativa a la entrada y estancia de extranjeros en el Reino de Marruecos, emigración e inmigración irregulares.

Dahir n.º 1-16-122 (10 de agosto de 2016) por el que se promulga la ley n.º 88-13 relativa a la prensa y las publicaciones.

Ley n.º 27-14 de lucha contra la trata de seres humanos (2016) Promulgada el 25/8/2016.

Dahir n.º 1-58-250 21 safar 1378 por el que se establece el Código de la Nacionalidad Marroquí (B.O. 12 de septiembre de 1958), tal y como fue modificado con la Ley n.º 62-06 promulgada mediante el Dahir n.º 1-07-80 de 23 de marzo de 2007 - 3 rabii I1428; B.O. n.º 5514 de 5 de abril de 2007.

Código de la Familia. Versión consolidada de 4 de febrero de 2016.

Ley n.º 90-13 por la que se crea el Consejo Nacional de Prensa, Boletín Oficial n.º 6506 (5/10/2016).

Dahir n.º 1-18-19 de 5 joumada II 1439 (22 de febrero de 2018) por el que se promulga la Ley N° 103-13 de lucha contra la violencia contra la mujer.

Dahir n.º 1-19-113 de 7 hijja 1440 (9 de agosto de 2019) por el que se promulga la ley marco n.º 51-17 relativa al sistema de educación, formación e investigación científica.

Otras disposiciones

Plan Operativo de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer http://www.social.gov.ma/sites/default/files/strat%C3%A9gie%20nationale%20de%20lutte%20contre%20la%20violence%20%C3%A0%20l%27%C3%A9gard%20des%20femmes.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020)

Decreto n.º 2-17-740 de 6 de julio de 2018 por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Nacional encargada de coordinar las medidas de lucha y prevención de la trata de seres humanos (junio de 2018).

Estrategia Nacional de Inmigración y Asilo (2013) https://marocainsdumonde.gov.ma/wp-content/uploads/2018/02/Strate %CC %81gie-Nationale-dimmigration-et-dAsile-ilovepdf-pressed.pdf (Consultado el 16 de octubre de 2020).

Plan de acción nacional para la democracia y los derechos humanos (2018-2021) https://didh.gov.ma/sites/default/files/2018-11/panddh %20FR %20corrig %C3 %A9 %20SITE.PDF (Consultado 28 de abril de 2020).

Plan de Gobierno para la Igualdad (2017-2021) http://www.social.gov.ma/sites/default/files/icram %202 %20fr.pdf (Consultado el 28 de abril de 2020).

Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de oct. de 2003, n.º 1074.

Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2018, n.º 5400.

Tribunal Supremo, Sentencia de 16 de octubre de 2018, n.º 1/936.

9. ANEXOS

ANEXO 1. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA CUESTIÓN DE GÉNERO EN MARRUECOS

A. Introducción

El componente «género» es la condición universal para la implantación de cualquier política basada en los derechos humanos, ya sea como elemento transversal de la planificación o como indicador específico de género para el seguimiento y la evaluación. La dimensión de género se impone como un enfoque esencial para garantizar la equidad en el proceso de integración.

La integración de la perspectiva de género en la política migratoria de Marruecos es un proyecto transversal que involucra a todas las partes interesadas para mejorar el conocimiento y el éxito de la integración. Requiere ajustes en la ley y en la práctica.

El género, que es una construcción social, incide en todos los niveles de la cuestión migratoria.

A nivel micro, el de la persona y el hogar: la violencia de género, la discriminación, las desigualdades de acceso al mercado laboral pueden ser factores importantes a la hora de emprender la migración.

En el nivel medio, el del mercado de trabajo y las relaciones sociales, los prejuicios sexistas sobre los trabajos adecuados para las mujeres implican de hecho una división sexual del trabajo. En consecuencia, las mujeres migrantes ocuparán trabajos caracterizados por salarios bajos y un predominio del sector informal, como el trabajo doméstico donde son mayoritarias.

Por último, a nivel macro: los tipos de empleo desempeñados definen las formas de integración en el país de acogida, así como las formas de contacto con el país de origen. Asimismo, cualquier estrategia de integración de las mujeres migrantes debe tener en cuenta estos tres niveles, para lograr:

- Primero, formas de migración seguras.
- A continuación, condiciones de trabajo dignas.
- Y por último, condiciones de vida respetuosas de los derechos humanos[228].

Desde hace algunos años, la migración subsahariana hacia Marruecos se está feminizando[229]. De hecho, cada vez más mujeres subsaharianas abandonan su país de origen para trasladarse a Marruecos en busca de mejores condiciones de vida.

228 Leila Rhiwi, Representante de ONU Mujeres en el Magreb, Oficina Multipaís. «Los retos de la integración de género en la nueva política migratoria de Marruecos». Actas del Seminario internacional sobre la integración de los inmigrantes en Marruecos sobre el tema: La nueva política migratoria de Marruecos, organizado por el Ministerio de Asuntos de los Marroquíes Residentes en el Extranjero y de Migración.

229 El 95,2% de la población extranjera está asentada en las zonas urbanas (79.988 extranjeros) frente al 4,8% (4.013 extranjeros) en las zonas rurales. Más de la mitad está casada (57,5%), con una ligera predominancia del sexo masculino (56,5%, 47.484 hombres frente a 43,5%, 36.517 mujeres). https://www.hcp.ma/Note-d-information-du-Haut-Commissariat-au-Plan-a-l-occasion-de-la-journee-internationale-des-migrants-18-decembre-2017_a2067.html.

Cada año, cientos de mujeres subsaharianas llegan a Marruecos para intentar el paso a Europa presionadas por las difíciles condiciones de vida o los conflictos armados. Esta tendencia se ve potenciada por el desarrollo de redes organizadas de traficantes de inmigrantes. Pero con la crisis económica en Europa y el endurecimiento de la política migratoria europea, estas mujeres se ven obligadas a instalarse en Marruecos a la espera de mejores oportunidades para llegar a Europa.

Sin embargo, la sedentarización de estas mujeres en Marruecos no se lleva a cabo sin mayores riesgos. En 2010, la ONG internacional Médicos Sin Fronteras publicó su informe titulado «*Violencia sexual y migración. La realidad oculta de las mujeres subsaharianas atrapadas en Marruecos de camino a Europa*» [230]. El 39 % de las personas encuestadas afirmaron que habían sido agredidas, y una de cada tres mujeres que acudieron a consultar a la ONG en Rabat y Casablanca admitieron que habían sido víctimas de violencia sexual. Haciendo balance de la magnitud del fenómeno, el Gobierno marroquí ha tratado de reforzar el enfoque de género en su política migratoria, no sin obstáculos, principalmente debido a factores políticos, pero también históricos y culturales.

La migración tiene un gran impacto en las mujeres que se desplazan y en sus derechos, pero también en la situación socio-jurídica de otras mujeres que no migran, es decir, las que permanecen en su lugar de origen mientras sus hombres migran (las *dejadas atrás*). La protección jurídica de todas estas mujeres presenta lagunas y límites. La mayoría de las mujeres migrantes tienen que hacer frente a situaciones complejas sufriendo diferentes opresiones que las afectan primero como mujeres y luego como extranjeras.

A pesar de la presupuestación con perspectiva de género[231] en cuanto reforma presupuestaria que permite a la acción pública responder mejor a las diferentes necesidades de mujeres y hombres[232], este enfoque sigue siendo marginal o incluso inexistente en lo que respecta a la política migratoria[233].

El enfoque de género es, de hecho, esencialmente feminista[234] y todavía encuentra cierta resistencia en los círculos políticos conservadores dominantes en Marruecos que, en cambio, basan sus políticas públicas en enfoques neoclásicos y estructuralistas, relegando las cuestiones de género a un segundo plano. En materia migratoria, las teorías de integración de género en el análisis de la migración femenina[235] todavía parecen poco conocidas en Marruecos. El concepto de «género» no está muy presente en los estudios jurídicos sobre migración: se habla más de los derechos de las mujeres migrantes.

---

230 https://www.msf.fr/sites/default/files/d87b284fadac0af3475f1f92bce47b3c.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020)

231 http://www.chambredesrepresentants.ma/fr/la-budgetisation-sensible-au-genre-un-mecanisme-ficient-pour-evaluer-le-respect-par-le (Consultado el 29 de abril de 2020)

232 La presupuestación con perspectiva de género representa un pilar de la reforma presupuestaria basada en los resultados. Permite vincular el imperativo de la igualdad a la eficiencia presupuestaria, concretamente a través de una mejor consideración por parte de la acción pública de las distintas necesidades de mujeres y hombres.

233 Resumen de la edición 2020 del informe sobre el presupuesto basado en los resultados y con perspectiva de género: https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2020/DEPF_Synthese %20Rapport %20Genre %202020_FR.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

234 Véase Maikie, Vera, «Japan, labour migration and the global order of difference», dans *Proletarian and Gendered Mass Migrations : a Global Perspective on Continuities and Discontinuities from de 19th to the 21st Centuries*, pp. 293-315.

235 Véanse los trabajos de Elisabeth Grieco y Monica Boyd sobre la integración de género en el análisis de la migración femenina. Un enfoque que consta de tres fases: pre-migración, migración y post-migración. Cada fase se estudia en profundidad. Grieco, E. and Boid, M., «Women and Migration: Incorporating Gender into International migration Theory», dans Horeder, Dirk and Kaur, Amarjit (eds.), *Migration Information Source.* Special Issue: Women and migration, marzo de 2003,https://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory (Consultado el 29 de abril de 2020).

B. Principales medidas adoptadas por el gobierno

Desde 2002, el Gobierno ha adoptado una estrategia para combatir la violencia contra las mujeres[236], independientemente de su nacionalidad, en colaboración con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

También se ha habilitado un «teléfono gratuito» para las mujeres víctimas de violencia.

Como parte de la estrategia nacional para regular la emigración, Marruecos creó en 2003, dentro del Ministerio del Interior, una Dirección encargada de la migración y la vigilancia de las fronteras, así como un Observatorio Nacional de la Migración. La puesta en marcha de esta institución responde a una voluntad de abrir el diálogo y de concertación entre las diferentes partes socioeconómicas en torno a la necesidad de conocer el fenómeno migratorio. El objetivo principal de este Observatorio es realizar estudios sobre la cuestión migratoria. También tiene como objetivo fortalecer los instrumentos de recopilación y organización de la información para alimentar la base de datos sobre migración y dotar a las personas encargadas de adoptar las decisiones de las herramientas necesarias para elaborar planes de acción. Actualmente, se debería reactivar este observatorio para garantizar su misión.

En materia laboral, con el fin de colmar el vacío legal que existe en relación con el trabajo doméstico que realizan, entre otros, las mujeres migrantes, se promulgó una nueva ley[237] para regular y supervisar las tareas realizadas (limpieza, cuidado infantil, cocina, asistencia personal, etc.).

Además, el Código de Nacionalidad[238] consagra el principio de la marroquinidad de las niñas y de los niños que han nacido en familias extranjeras y reconoce también el mismo derecho a las mujeres migrantes que a los hombres en cuanto a la nacionalidad de sus hijos.

Además, la ley relativa a la entrada y estancia de extranjeros[239] protege a las mujeres embarazadas y a las mujeres menores en situación irregular, que no pueden ser expulsadas[240]. En el artículo 29[241] de dicha

---

236 Plan Operativo de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer http://www.social.gov.ma/sites/default/files/strat %C3 %A9gie %20nationale %20de %20lutte %20contre %20la %20violence %20 %C3 %A0 %20l %27 %C3 %A9gard %20of %20mujeres.pdf

237 Boletín Oficial n.º 6493. Ley n.º 19.12 por la que se regulan las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores domésticos. http://adrare.net/sport7/elements/emplma_Ar.pdf

238 Dahir n.º 1-58-250 (21 safar 1378) por el que se establece el Código de la Nacionalidad Marroquí (B.O. 12 de septiembre de 1958), tal y como fue modificada con la Ley n.º 62-06 promulgada mediante el Dahir n.º 1-07-80 de 23 de marzo de 2007-3 rabii I1428; B.O. n.º 5514 de 5 de abril de 2007 Artículo 9 del Código de Familia: «Salvo oposición del Ministro de Justicia de conformidad con los artículos 26 y 27 de este dahir, adquirirá la nacionalidad marroquí, si en los dos años anteriores a la mayoría de edad declara que desea adquirir esta nacionalidad, cualquier menor nacido en Marruecos de padres extranjeros que también hayan nacido en este país después de la entrada en vigor de este dahir, siempre que tengan su residencia habitual y regular en Marruecos».

239 Dahir n.º 1-03-196 de 16 ramadan 1424 (11 de noviembre de 2003) por el que se promulga la Ley n.º 02-03 relativa a la entrada y estancia de extranjeros en el Reino de Marruecos, emigración e inmigración irregulares Boletín Oficial n.º 5162 de Jueves 20 de noviembre de 2003. http://adala.justice.gov.ma/production/legislation/fr/penal/immigration %20clandestine.htm

240 Artículo 26 apartados 7 y 8 de la Ley n.º 02-03 relativa a la entrada y estancia de extranjeros en el Reino de Marruecos, emigración e inmigración irregulares: «No podrán ser objeto de una decisión de expulsión: .
7 - la mujer extranjera embarazada;
8 - el extranjero menor.

241 Artículo 29 de la Ley n.º 02.03: «El extranjero que sea objeto de una decisión de expulsión o que deba ser acompañado a la frontera, será expulsado:
a) al país de su nacionalidad, salvo que se le haya reconocido la condición de refugiado o aún no se haya resuelto su solicitud de asilo;
b) al país que le haya expedido un documento de viaje vigente;
c) a otro país, en el que sea legalmente admitido.
No se podrá expulsar a ninguna mujer extranjera embarazada ni a ningún menor extranjero. Asimismo, ningún extranjero podrá ser deportado a un país si se acredita que allí su vida o su libertad están amenazadas o que está expuesto a tratos inhumanos, crueles o degradantes.

ley también se establece que ninguna persona extranjera podrá ser deportada a un país si se acredita que allí su vida o su libertad están amenazadas o que está expuesta a tratos inhumanos, crueles o degradantes. Además, la persona extranjera que haya sido objeto de una medida administrativa de expulsión tiene derecho a apelar para solicitar la anulación de esta decisión dirigiéndose a la presidencia del tribunal administrativo en su calidad de juez de medidas provisionales. Por último, en el artículo 17 de dicha ley se establece que la tarjeta de residencia se expide automáticamente a una persona extranjera que haya obtenido el estatuto de refugiado en virtud de la Convención de Ginebra[242], así como a su cónyuge e hijos e hijas menores de edad o en el año siguiente a su mayoría de edad.

En 2018 se promulgó la Ley n.º 103-13 de lucha contra la violencia hacia la mujer[243].

Marruecos ha ratificado la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 10 de diciembre de 1984, la CEDAW de 18 de diciembre de 1979 y, sobre todo, la CMW de 18 de diciembre de 1990 que reconoce los derechos de todas las personas migrantes en situación regular o irregular.

Entre estos derechos se encuentran la libertad de pensamiento, expresión, religión y el derecho fundamental de circulación, así como el derecho a la vida, a la protección contra la tortura, contra la esclavitud, la servidumbre y los trabajos forzados. También se reconocen otros derechos, en particular el respeto de la vida privada, el derecho a la propiedad, el derecho a la seguridad personal, el derecho a las garantías judiciales y a la justicia equitativa, el derecho a un trato humano en cualquier arresto o detención, la protección contra cualquier acto de expulsión colectiva o abusiva, el derecho a recurrir a la asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas del Estado de origen, el derecho de reunión, etc. Sin embargo, a pesar de las medidas valientes encaminadas a integrar la dimensión de género en las políticas migratorias en Marruecos, la situación de las mujeres inmigrantes no resulta envidiable.Al contrario, siguen siendo víctimas de todo tipo de discriminación.

Las diferentes cuestiones que plantea la migración en Marruecos no están respaldadas por datos estadísticos y cartográficos lo suficientemente fiables como para crear consensos. Se carece de datos estadísticos que puedan orientar a las personas responsables de la toma de decisiones en el desarrollo de una política migratoria eficaz y los que están disponibles generalmente son parciales, sesgados y dispersos.

C. Recomendaciones relacionadas con la cuestión de género en la política migratoria de Marruecos

C.1. El género en la lucha contra la violencia hacia las mujeres migrantes y refugiadas

Un estudio realizado por la Red Euromediterránea de Derechos Humanos[244] pone de manifiesto la incapacidad del Gobierno y de las asociaciones locales para luchar eficazmente contra la violencia hacia las mujeres migrantes y refugiadas en Marruecos debido a la falta de datos fiables sobre la población de mujeres migrantes, lo que constituye un obstáculo para formular políticas y acciones adecuadas para proteger los derechos de estas mujeres. Las estadísticas deben desglosarse por sexos, a fin de obtener una imagen más precisa de las poblaciones de migrantes. Al mismo tiempo, se deberían recopilar estadísticas y

242 Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, sobre el estatuto de los refugiados.

243 Dahir n.º 1-18-19 de 5 joumada II 1439 (22 de febrero de 2018).

244 «Violencia contra las mujeres migrantes y refugiadas en la región euromediterránea»: https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2018/03/Violence-against-Migrant-and-Refugee-Women-in -the-Euro -Med-region-ES.pdf

datos sobre la violencia contra las mujeres teniendo en cuenta las diferentes condiciones migratorias de las mujeres y su nacionalidad. Un gran número de mujeres subsaharianas que viven en Marruecos son víctimas de violencia, especialmente violencia sexual, por parte de grupos criminales, redes de trata e incluso las fuerzas del orden.

En Marruecos, la política migratoria se centra más en el estatuto jurídico de las personas migrantes que en la protección de sus derechos y, en muchos casos, las mujeres migrantes víctimas de violencia no pueden acceder a ninguna ayuda al carecer de permisos de residencia o trabajo. Estas mujeres, que en su mayoría viven en condiciones precarias, rara vez presentan una denuncia ante la policía por temor a ser detenidas por su condición de inmigrantes en situación irregular. A veces incluso desconocen la existencia de instituciones que pueden ayudarlas.

No se tiene en cuenta la situación específica de las mujeres migrantes y refugiadas a pesar de que existen medidas y programas para combatir la violencia contra las mujeres. Las políticas adicionales destinadas a proteger los derechos humanos de las personas migrantes no abordan seriamente las cuestiones de género. Las políticas y la legislación destinadas a combatir la violencia contra las mujeres deberían incluir medidas específicas para luchar contra la violencia hacia las mujeres migrantes y refugiadas. Estas medidas deberían tener en cuenta las particularidades de su situación y, en concreto, su estatuto jurídico en Marruecos y deberían garantizar principalmente los derechos humanos de estas personas protegiéndolas de la violencia, independientemente de su condición de inmigrantes.

Los programas de lucha contra la violencia deberían concebirse específicamente para permitir que las mujeres migrantes y refugiadas reciban el apoyo adecuado. En particular, sería necesario organizar campañas de información para que las mujeres migrantes y refugiadas conozcan los servicios y las ayudas que están a su disposición. Las condiciones contempladas en los programas de apoyo y los centros de acogida deberían estar organizados de tal manera que las mujeres puedan hablar sobre lo que les ha ocurrido (no poder confiarse representa claramente un problema importante para las mujeres migrantes y refugiadas). Utilizar a otras mujeres migrantes y refugiadas para que actúen como intérpretes o mediadoras, en los centros o programas de acogida, podría ser una forma de superar estos obstáculos.

Faltan programas para la protección de los derechos de las mujeres migrantes en el trabajo doméstico. Es deseable un sistema de seguimiento para ofrecer a estas mujeres una mejor protección.

Además, sería deseable ampliar el programa contra la violencia Daphne[245] de la UE a Marruecos para financiar acciones específicas para las mujeres migrantes y refugiadas.

C.2. El género en la lucha contra la discriminación

Integrar el enfoque de género no consiste únicamente en derogar en la ley la discriminación directa contra las mujeres migrantes. Tal como se define en el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la discriminación indirecta es causada por leyes que pueden parecer neutrales, ya que no son discriminatorias en sí mismas. Pero llegan a serlo por sus efectos diferenciados sobre las mujeres. Millones de mujeres de países en vías de desarrollo emigran a los países del Norte para convertirse en niñeras, amas de casa, cuidadoras[246]. Estas profesiones domésticas representan uno de los mayores sectores que ofrecen empleo informal a las mujeres migrantes. El

245 https://fr.welcomeurope.com/european-subsidies/daphne-iii-fighting-violence-102+2,html#tab=onglet_actu

246 Ehrenreich, Hochschild, *Global Woman: Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*, Henry Holt and Company, 2004.

número de trabajadoras domésticas en Europa se ha estimado en más de un millón de personas, la mayoría de las cuales se encuentran en situación ilegal[247].

Por ejemplo, los procedimientos para la concesión de permisos de residencia pueden estar vinculados a los tipos de puestos de trabajo desempeñados, así como a su durabilidad. Pero, si la mayoría de los trabajos que desempeñan las mujeres migrantes pertenecen al sector informal, no les será posible demostrar la realidad y durabilidad de estos trabajos. Por lo tanto, estos procedimientos son indirectamente discriminatorios.

C.3. El género en la mejora de las condiciones laborales de las mujeres migrantes

Como construcción social, el género implica una división específica del trabajo. Por lo general, las mujeres se limitan a actividades relacionadas con la prestación de cuidados, como el trabajo doméstico y el cuidado de niños/ancianos.

Sin embargo, este tipo de trabajo también es el que tiene un menor salario, un menor nivel educativo y que implica aislamiento y vulnerabilidad. La especificidad del trabajo doméstico consiste en que se desarrolla dentro de un espacio privado. Debido a ello, se caracteriza por un fenómeno de «invisibilidad social», porque no se desarrolla en el espacio público. Sin embargo, esta ausencia del espacio público no debe enmascarar la realidad de un hecho social importante: la permanencia e importancia de la domesticidad en Marruecos.

El problema de las condiciones de trabajo de las mujeres migrantes, de su derecho a cotizar y beneficiarse de la protección social, se ve agravado, por tanto, por el tipo de empleo que desempeñan mayoritariamente.

Carecer de estatuto, tener salarios bajos y ser vulnerable a la explotación son serios obstáculos para la integración.

Con esta formalización se abre la posibilidad de cotizar a la seguridad social, con perspectivas positivas tanto para las arcas públicas como para las personas usuarias. El ejemplo español de 2005 es edificante: ese año, las regularizaciones masivas permitieron llenar las arcas de la seguridad social hasta tal punto que el entonces ministro de Trabajo, José Caldera, lo calificó como «el mayor proceso de afloramiento de economía sumergida en Europa durante los últimos 40 o 50 años».

Aún es necesario que los colectivos de mujeres migrantes —y de hombres migrantes— puedan asegurar su representación ante las instituciones públicas. Promover esta representación implica, por tanto, el apoyo de la sociedad civil a las mujeres migrantes, así como la promoción del diálogo con los sindicatos para garantizar este apoyo.

247 Benradi, M., «Género y migración: Análisis de las nuevas formas de esclavitud», XXVI Congreso Internacional de la Población, Marrakech, septiembre de 2009.

ANEXO 2. PROPUESTAS FORMULADAS PARA MARRUECOS

El objetivo de este anexo es recoger las propuestas realizadas por diferentes instituciones en materia de discriminación hacia la población migrante, racismo y xenofobia en Marruecos. El punto de partida es el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, cuyas observaciones finales a los informes periódicos decimoséptimo y decimoctavo de Marruecos (2010) identificaron seis categorías de personas vulnerables objeto de discriminación racial en Marruecos[248]: las personas amaziges, las personas saharauis, las personas negras, las personas migrantes, las personas refugiadas, las personas solicitantes de asilo. El Comité hizo tres recomendaciones específicas con respecto a estas categorías:

- Promover la legislación sobre discriminación racial, informar a la población, en particular a los sectores vulnerables y en concreto a las personas amaziges, saharauis, negras, no ciudadanas, refugiadas y solicitantes de asilo, sobre todas las vías de recurso jurídico disponibles, simplificar estos recursos y facilitarles el acceso.
- Asegurar la plena aplicación de los artículos 21, 73, 74 y 120 del Código de Procedimiento Penal, garantizar un servicio de interpretación, sobre todo mediante la formación de un mayor número de intérpretes jurados, y cerciorarse de que los inculpados pertenecientes a sectores vulnerables y que no hablan árabe, en particular las personas amaziges, saharauis, negras, migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, puedan obtener una buena administración de justicia.
- Intensificar los esfuerzos de formación en derechos humanos, en particular en la lucha contra la discriminación racial, así como los esfuerzos de sensibilización sobre la tolerancia, el entendimiento interracial o interétnico y las relaciones interculturales entre las personas encargadas de hacer cumplir la ley, en concreto, las y los agentes de policía y gendarmería, las funcionarias y los funcionarios de la administración de justicia, administración penitenciaria, las y los profesionales de la abogacía y la enseñanza. Continuar con las iniciativas para aumentar la concienciación pública y educar al público sobre la diversidad multicultural, la comprensión y la tolerancia, en particular con respecto a determinadas categorías vulnerables, en particular determinadas personas amaziges, saharauis, negras, no ciudadanas, refugiadas y solicitantes de asilo[249].

En consecuencia, diferentes actrices y actores, a nivel nacional e internacional, se han movilizado en los últimos años para emprender la revisión de la legislación marroquí[250] y elaborar propuestas relativas a la lucha contra la discriminación hacia la población migrante. Estas actrices y actores se pueden clasificar

248 Comité CEDR (2010). *Observaciones Finales - Marruecos* (CERD/C/MAR/CO/17-18). Recomendación n.º 18 a) apartado 1. Véase anexo 1

249 Comité CEDR, CERD/C/MAR/CO/17-18

250 El Código del Trabajo cuyos artículos 9, 36 y 478 previenen y protegen contra toda discriminación racial en materia de empleo y profesión; la ley sobre la organización y el funcionamiento de los centros penitenciarios, en cuyo artículo 51 se establece que no habrá discriminación en el trato de los reclusos por motivos de raza, color, nacionalidad, idioma y ascendencia; la Ley n.º 62-06 de 2007, por la que se modifica el Código de la Nacionalidad de 1958 y que permite a las mujeres marroquíes transmitir su nacionalidad a su descendencia, en igualdad de condiciones que los hombres de nacionalidad marroquí; la Ley de Asociaciones, que prohíbe la creación de asociaciones por motivos raciales y que prevé la disolución de las asociaciones que fomenten cualquier forma de discriminación racial; La Ley n.º 36-04 de partidos políticos, en cuyo artículo 4 se prohíbe la creación de un partido político sobre bases discriminatorias, en particular religiosas, lingüísticas, étnicas o regionales o, en general, sobre cualquier base discriminatoria o contraria a los derechos humanos; la Ley n.º 88-13 relativa a la prensa y las publicaciones, en cuyo artículo 72 se castiga la incitación directa al odio o a la discriminación; el artículo 721 del Código de Procedimiento Penal, que prevé la inadmisibilidad de una solicitud de extradición fundada en consideraciones raciales; la Ley n.º 09-09 de 2010 sobre la lucha contra la violencia en los espectáculos deportivos; El Código de Familia, que promueve el principio de igualdad entre mujeres y hombres y tiende a determinar de manera equitativa los derechos y deberes en el seno de la familia, lo que permite prevenir y proteger contra una doble discriminación o una discriminación múltiple; Las medidas, programas y planes para la promoción de los derechos humanos, en particular el Plan de Acción para la Democracia y los Derechos Humanos creado en 2009; La declaración hecha por Marruecos en virtud del artículo 14 de la CEDR, y que a partir de ahora permite a cualquier persona o grupo de personas en Marruecos acogerse a las disposiciones de la Convención y acudir al Comité cuando se consideren víctimas de discriminación racial.

en tres categorías (instituciones políticas, instituciones nacionales de derechos humanos y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas). A continuación, se recogen sus principales propuestas para facilitar el acceso a los puntos de reflexión ofrecidos en el marco de un debate sobre las acciones a emprender.

A. Propuestas de las actrices y actores políticos

Si bien la lucha contra la discriminación racial hacia las poblaciones migrantes parece abordarse en la actualidad en el marco de las políticas públicas con miras a combatir los actos racistas y discriminatorios, las motivaciones del ejecutivo para reducir el fenómeno siguen siendo eminentemente políticas. Para acompañar su gran regreso a la UA a nivel económico y diplomático, con el objetivo general de resolver la cuestión del Sáhara Occidental, el Gobierno marroquí debe adoptar una política «humanista» con respecto a las personas migrantes subsaharianas.

Desde 2011, la Constitución marroquí consagra en su preámbulo[251] el principio de no discriminación.

En mayo de 2014, el partido istiqlal presentó en la Cámara de Representantes un proyecto de ley contra la discriminación racial y el odio hacia las personas extranjeras . El debate parlamentario sobre este texto ha sido pospuesto varias veces. En enero de 2018, la Comisión de Justicia, Legislación y Derechos Humanos de la Cámara de Representantes decidió someter a debate parlamentario una versión revisada del proyecto de ley que había presentado el grupo Istiqlalian el 9 de marzo de 2017.

El proyecto de ley prevé la prohibición de cualquier forma de discriminación por motivos de sexo, raza, color, religión o idioma contra las personas migrantes y extranjeras establecidas en Marruecos en todos los ámbitos de la vida pública, incluidos el político, económico, social, cultural y otros.

Además, el texto prevé la obligación de las autoridades gubernamentales de realizar un censo nacional periódico de personas y grupos vulnerables, nacionales o extranjeros, con el fin de integrarlos en la sociedad marroquí y erradicar así cualquier forma de discriminación de clase basada en la discriminación racial.

Además, el texto prevé la financiación de políticas públicas que permitan a las personas y grupos nacionales y extranjeros ejercer sus derechos individuales y colectivos.

El texto también insiste en el papel de la educación y los medios de comunicación para la adopción de programas y contenidos escolares que garanticen la difusión de una cultura de tolerancia, solidaridad y valores universales.

Se prevén multas de hasta 50.000 dirhams y penas de hasta tres años de prisión para las personas que hayan cometido actos racistas o xenófobos comprobados. Estas penas se agravan cuando las personas autoras de los delitos sean funcionarias o funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, agentes de la policía, un grupo de dos o más personas o dirigentes de partidos políticos.

251 Preámbulo de la Constitución de Marruecos: «desterrar y combatir toda discriminación contra cualquier persona, por razón de sexo, color, creencias, cultura, origen social o regional, idioma, discapacidad o cualquier circunstancia personal».

Atendiendo al texto del proyecto de ley sobre discriminación racial, las personas autoras del texto imponen a todas las autoridades gubernamentales la obligación legal de adoptar, a la hora de implantar las políticas públicas, las medidas necesarias con el propósito de comprometerse a erradicar el odio y la discriminación racial de la sociedad marroquí. El texto indica específicamente los ministerios que deben involucrarse en la lucha contra la discriminación racial, como son: Educación Nacional, Empleo, Comunicación, Interior, Justicia.

Además, el texto invita al Estado marroquí y a las autoridades locales a reconocer a las personas, sin discriminación, sus derechos políticos, económicos y sociales.

Actualmente se está debatiendo en el Parlamento el proyecto de ley contra la discriminación racial y el odio hacia las personas extranjeras. Una iniciativa que responde a la segunda sugerencia de la 9.ª recomendación del Comité CEDR dirigida a Marruecos[252] sobre la necesidad de que «adopte leyes que traten específicamente de la prohibición de la discriminación racial y se correspondan plenamente con el artículo uno de la Convención». Cabe recordar que la propuesta legislativa en cuestión no es una iniciativa del Gobierno sino que fue presentada por un partido de la oposición, lo que podría explicar las reticencias expresadas por el ministro de Justicia con respecto a este texto ante la Comisión de Justicia, Legislación y Derechos Humanos en la Cámara de Representantes y que prefiere abordar la primera parte de la 9ª recomendación del Comité consistente en «modificar la legislación» en lugar de adoptar leyes específicas sobre discriminación racial.

Según el ministro, la situación actual no justifica la adopción de una ley independiente sobre la lucha contra la discriminación. Por otro lado, el Ministerio de Justicia se mantiene abierto a posibles modificaciones de las demás leyes existentes[253].

B. Propuestas del Consejo Nacional de Derechos Humanos

En diciembre de 2016, el CNDH y el ACNUDH organizaron conjuntamente un taller en Rabat sobre el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos y los instrumentos nacionales especializados en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

Al término de la reunión, se realizaron una serie de propuestas[254]:

- Tramitar las denuncias de las víctimas de discriminación y prestar asistencia a las víctimas en el acceso a la vía judicial.
- Realizar un estudio sobre la situación de las personas migrantes desde el punto de vista de la discriminación y las formas conexas de intolerancia.
- Fomentar la educación en derechos humanos y la integración de los principios y conceptos de derechos humanos en los planes de estudio para propiciar un cambio de mentalidad y combatir la discriminación racial.

252 Comité CEDR, CERD/C/MAR/CO/17-18: «el Comité recomienda al Estado parte que modifique su legislación o adopte leyes que traten específicamente de la prohibición de la discriminación racial y se correspondan plenamente con el artículo uno de la Convención».

253 https://al3omk.com/263859,html

254 https://www.cndh.ma/fr/article/pour-une-plus-grande-mobilisation-contre-le-racisme-la-discrimination-raciale-la-xenophobie

- Reforzar las competencias de las diferentes partes interesadas, en particular, de las funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el sector privado, los medios de comunicación y los ministerios de Salud y Educación Nacional;
- Hacer un seguimiento de las diferentes manifestaciones de la discriminación y presentar informes sobre ellas a las partes interesadas, en particular al Parlamento, los ministerios afectados y los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos pertinentes;
- Examinar el marco legislativo e institucional a nivel nacional identificando las lagunas y presentando recomendaciones al respecto, de conformidad con las convenciones internacionales y regionales de derechos humanos pertinentes, en particular la CERD y la CEDAW.

C. Recomendaciones urgentes del Comité de Naciones Unidas para la eliminación de la discriminación racial

Durante su 77ª sesión en 2010, el Comité emitió 27 recomendaciones tras el examen del informe marroquí, 8 de las cuales son prioritarias[255], a saber:

- Facilitar información sobre la composición de su población, las lenguas maternas utilizadas, los idiomas comúnmente hablados y otros indicadores de la diversidad étnica. El Comité recomienda igualmente que se le proporcione cualquier otra información obtenida de estudios socioeconómicos específicos, efectuados con carácter voluntario y el pleno respeto de la vida privada y del anonimato de las personas interesadas, de modo que pueda evaluar el estado de su población en los planos económico, social y cultural.
- En el marco de la reforma general de la justicia, incluir en el Código Penal disposiciones que den pleno efecto al artículo 4 de la Convención, en particular condenando específicamente la difusión de ideas racistas. El Comité recomienda asimismo que Marruecos incluya en su legislación penal el racismo como circunstancia agravante de la discriminación racial.
- Promover la legislación sobre discriminación racial, informar a la población, en particular a los sectores vulnerables, a saber, las personas amaziges, saharauis, negras, no ciudadanas, refugiadas y solicitantes de asilo, sobre todas las vías de recurso jurídico disponibles; simplificar los recursos y facilitarles el acceso.
- Promover la legislación sobre discriminación racial, informar a la población, en particular a los sectores vulnerables, a saber, las personas amaziges, saharauis, negras, no ciudadanas, refugiadas y solicitantes de asilo, sobre todas las vías de recurso jurídico disponibles; simplificar los recursos y facilitarles el acceso.
- Prever la adopción del método de «testing» para recoger pruebas de discriminación racial.
- Que se invierta la inversión de la carga de la prueba por actos de discriminación racial en materia civil.
- El Comité recomienda que Marruecos le facilite en su próximo informe datos completos sobre las denuncias presentadas, las acciones judiciales entabladas, las condenas y las penas impuestas por actos de discriminación racial.
- Presentar una versión actualizada del documento básico presentado en 2002, de entre 60 y 80 páginas, de conformidad con las directrices armonizadas para la presentación de informes con arreglo a los tratados internacionales de derechos humanos, concretamente las relativas al documento básico común aprobadas en la quinta reunión de los comités que son órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, celebrada en junio de 2006 (HRI/GEN/2/Rev.4).

255 Comité CEDR, CERD/C/MAR/CO/17-18: «El Comité desea asimismo señalar a la atención del Estado parte la importancia especial que revisten las recomendaciones que figuran en los párrafos 7, 9, 10, 18, 20, y 26, y le ruega que presente en su próximo informe periódico información detallada sobre las medidas concretas y adecuadas que haya adoptado para aplicarlas de manera efectiva».

D. Propuestas de la relatora especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia

A petición del Gobierno marroquí, la Sra. Tendayi Achiume, Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, realizó una visita de evaluación a Marruecos del 13 al 21 de diciembre de 2018. Sus conclusiones preliminares[256] se publicaron el 21 de diciembre de 2018 y se entregó un informe más detallado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su 41.º período de sesiones en julio de 2019.

Al hablar sobre la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial ratificada por Marruecos, la Sra. Tendayi Achiume aboga por la adopción de un «*análisis interseccional* para lograr la igualdad racial y que se centre en «*las diferentes experiencias de discriminación racial que sufren las personas por razón de su raza, etnia, origen nacional o cultura, asociadas a su género, sexo, orientación sexual, discapacidad, edad y cualquier otra categoría social*».

Además, la Sra. Tendayi Achiume «insta» al gobierno marroquí a presentar sus informes sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de conformidad con el artículo 1 de la Convención[257].

La Sra. Tendayi Achiume anima al Gobierno marroquí a «*trabajar incansablemente*» para implantar la visión consagrada en la Constitución de «*una sociedad plural pero unida*».

Además, la Sra. Tendayi Achiume lamenta que Marruecos no disponga de:

- Una «legislación integral contra la discriminación que consagre plenamente el marco de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial».
- Un plan de acción nacional para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia de conformidad con los compromisos adquiridos por Marruecos en la Declaración y el Programa de Acción de Durban[258].
- Una definición legal del concepto de discriminación de conformidad con la Convención.

Si bien acoge favorablemente los esfuerzos realizados por el Gobierno durante las campañas de regularización de personas migrantes en 2014 y 2017, la Sra. Tendayi Achiume señala la existencia de «*estereotipos que llevaron a denegaciones de carácter racial y discriminatorio contra las personas migrantes negras del África subsahariana*» e insta al Gobierno a intensificar sus esfuerzos para hacer que las personas autoras asuman su responsabilidad.

La Relatora Especial también pide al gobierno que adopte «*medidas proactivas*» para evitar violaciones de los derechos humanos bajo la presión de los flujos migratorios hacia Europa, ya que Marruecos es actualmente la segunda ruta más transitada de la migración irregular hacia Europa. Asimismo, Miss Tendayi Achiume insta a Marruecos a «*poner fin a todas las políticas de inmigración que implican violaciones*

256 https://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/HRC/41/54/Add.1 (Consultado el 20 de abril de 2020)

257 «Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron».

258 https://undocs.org/fr/a/conf.189/12

flagrantes de los derechos humanos, incluso en los bosques del norte y en las demás regiones cercanas a sus fronteras con Europa».

Al concluir su informe preliminar, la Relatora Especial realizó recomendaciones a las autoridades marroquíes y a otras partes interesadas que son clave para la adopción de medidas concretas para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia:

- Adoptar un marco legal y político integral de lucha contra la discriminación que aplique plenamente las disposiciones del Comité CEDR sobre igualdad racial de acuerdo con las recomendaciones del Comité, incluida una definición coherente de la discriminación racial prohibida, de conformidad con las obligaciones asumidas por Marruecos en virtud del derecho internacional de derechos humanos.
- Garantizar el acceso adecuado y efectivo a la justicia a todas las víctimas de discriminación racial y xenófoba, intolerancia racial y xenófoba y otras formas conexas de intolerancia.
- Recopilar datos fiables y desglosados basados en indicadores que reflejen con precisión la diversidad racial, cultural y étnica de la población marroquí, también reflejando mejor la diversidad lingüística a través de métricas que tengan en cuenta el uso de la lengua oral, además de la alfabetización.
- Completar el proceso de regularización de personas migrantes de 2017 y reanudar la tramitación de solicitudes y recursos en las localidades donde este proceso se encuentra suspendido.
- Asegurar nuevas vías sistemáticas de migración, incluso en espera de la finalización de los proyectos de ley nacionales sobre migración y asilo que se están tramitando actualmente en el Parlamento.
- Fortalecer las medidas destinadas a eliminar los obstáculos administrativos y otros obstáculos estructurales a la integración de las personas refugiadas y migrantes.
- Reforzar las medidas preventivas en materia de educación, formación y sensibilización para garantizar que las personas que trabajan en los servicios públicos se abstengan de cualquier acto de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y, en general, para eliminar los estereotipos racistas que aún puedan prevalecer en la sociedad.
- Garantizar que la política migratoria nacional basada en los derechos humanos se aplique de manera uniforme en todos los niveles locales.
- Eliminar todas las prácticas de establecimiento de perfiles raciales y todas las demás prácticas discriminatorias en materia de inmigración, incluido el desplazamiento forzado, los arrestos y detenciones arbitrarios, el confinamiento regional y el uso excesivo de la fuerza contra las personas negras del África subsahariana.
- Proporcionar asistencia humanitaria de emergencia a todas las personas que sean víctimas de violaciones extremas de los derechos humanos en el contexto de la migración, independientemente de su raza, etnia, origen nacional, ascendencia o inmigración, en particular para las personas en riesgo de discriminación interseccional por razón de sexo, género u orientación sexual, discapacidad o cualquier otra circunstancia.
- Invitar al Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes a visitar Marruecos.
- Permitir que el CNDH desempeñe un papel destacado en la promoción de una comprensión más profunda de los derechos humanos con respecto a las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, que se producen incluso en sociedades como la de Marruecos, dotadas de una identidad nacional diversificada y multicultural.
- Permitir que el CNDH desempeñe un papel destacado en la adopción e implantación de un plan de acción nacional para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, de conformidad con la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

- Contribuir a fortalecer las competencias y conocimientos de las oficinas regionales del CNDH en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, prestando especial atención a las dinámicas regionales que afectan la igualdad racial.
- Aumentar los recursos y facilitar las oportunidades de formación para las oficinas regionales del CNDH sobre las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, con especial atención a las particularidades locales en las manifestaciones de estos problemas.

vivre ensemble sans discrimination

El proyecto “Convivir sin discriminación: un enfoque basado en los derechos humanos y la perspectiva de género” es ejecutado por cooperación delegada de la Unión Europea a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) —socio principal— y a la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) —codelegada— con el apoyo técnico del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), dependiente de la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España. El Consejo Nacional de Derechos Humanos de Marruecos (CNDH) y el Ministerio delegado del Ministerio de Asuntos Exteriores, Cooperación Africana y Marroquíes Residentes en el Extranjero (MDCMRE) participan en el proyecto como socios principales.

9 788409 411023

Financiado por la Unión Europea

Socios:

EMBAJADA DE ESPAÑA EN MARRUECOS · aecid · Cooperación Española MARRUECOS · FIIAPP COOPERACIÓN ESPAÑOLA · GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES · oberaxe · Reino de Marruecos Ministère délégué auprès du Ministre des Affaires Etrangères, de la Coopération Africaine et des Marocains Résidant à l'Etranger, Chargé des Marocains Résidant à l'Etranger · المجلس الوطني لحقوق الإنسان Conseil national des droits de l'Homme