

Proyecto LEARN (Local Entities against racism network)

Contexto internacional

Desde que en 1948 se aprobó la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, la comunidad internacional ha avanzado considerablemente en el derecho a la igualdad y la no discriminación y en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas asociadas de intolerancia. Se ha promulgado legislación de aplicación regional y nacional y se han aprobado numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos. De especial relevancia es la Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial. Sin embargo, pese a los avances, el objetivo de que el mundo se vea libre de odio y de prejuicios raciales y xenófobos no se ha hecho realidad.

En septiembre de 2001 se adoptó por aclamación la **Declaración y el Programa de Acción de Durban (DPAD)**¹. Se trata de un documento integral, pieza esencial en la lucha de los gobiernos contra la discriminación racial y la xenofobia, en el que por primera vez se reconoce que ningún país del mundo está exento de racismo, y que para afrontarlo es necesario un esfuerzo universal.

Los Estados han de ser los principales responsables en la lucha contra el racismo, a través de la formulación y aplicación de las estrategias, políticas, programas y medidas necesarias, con la plena participación de la sociedad civil. El documento presenta recomendaciones concretas para combatir la discriminación contra las personas africanas y afrodescendientes, las personas de origen asiático, los pueblos indígenas, las personas migrantes, las personas refugiadas, las minorías, las personas romaníes y otros grupos. LA DPAD afirma que toda doctrina de superioridad racial es científicamente falsa, moralmente condenable, socialmente injusta y peligrosa y debe rechazarse; y recalca que la pobreza, el subdesarrollo, la marginación, la exclusión social y las desigualdades económicas están estrechamente vinculadas con el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las prácticas conexas de intolerancia.

La Declaración señala que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas asociadas de intolerancia se manifiestan de forma diferenciada para las mujeres y las niñas y reconoce la necesidad de integrar una perspectiva de género en las políticas, estrategias y programas de acción a fin de hacer frente a las múltiples formas de discriminación. Además, pone de manifiesto que la educación, el desarrollo y la aplicación cabal de todas las normas y obligaciones de derechos humanos internacionales, en particular la promulgación de leyes y estrategias políticas, sociales y económicas son fundamentales para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas asociadas de intolerancia. Reconoce asimismo las consecuencias del racismo y la xenofobia como graves desafíos a la paz y la seguridad mundial, a la dignidad humana y al goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

¹ https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/DurbanDecProgAction_sp.pdf

Desde la adopción de la DPAD se ha avanzado mucho en la aplicación práctica de los compromisos que en dicho documento se prevén. España ha estado implicada en el llamado “proceso de seguimiento de Durban” y también apoyó la Declaración política que resultó de la Conferencia de Revisión de Durban (Durban II), celebrada en abril de 2009, en Ginebra, en la que se daba un renovado apoyo internacional a los compromisos asumidos en la DPAD². En noviembre de 2019, se realizó un nuevo llamamiento para la implementación y seguimiento del Programa de Acción de Durban³.

España está adherida a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Los Estados Parte deben presentar al **Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)**⁴, órgano de expertos independientes encargados de supervisar la aplicación de la Convención, informes periódicos sobre su cumplimiento. El Comité examinó los informes periódicos 21º al 23º de España (CERD/C/ESP/21-23), en las sesiones 2424ª y 2425ª (CERD/C/SR.2424 y 2425), en abril de 2016. En sus observaciones finales, valora como aspectos positivos, B.3.a) las medidas adoptadas en el marco de la Estrategia Integral contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia. B.3.b) La reforma del Código Penal que dio mayor precisión a las conductas de genocidio e incitación al odio y a la discriminación. Así mismo, el Comité realiza recomendaciones generales relevantes, como por ejemplo la nº35, sobre dimensiones de discriminación racial relacionadas con el género⁵. El CERD publicó la Información de España sobre el seguimiento de las observaciones finales, el 15 de diciembre de 2017.

Igualmente, relevante es la creación del **Consejo de Derechos Humanos**⁶, órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 60/251 de 15 de marzo de 2006). Este órgano sucedió a la Comisión de Derechos Humanos y puso en marcha un novedoso mecanismo para la revisión denominado el **Examen Periódico Universal (EPU)**, basado en los principios de universalidad, igualdad de trato y transparencia, según el cual se han ido sometiendo a examen del Consejo a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, incluida la sociedad civil organizada.

España fue objeto del primer examen en mayo de 2010, el mismo mes en el que era elegida miembro del Consejo de Derechos Humanos para el período 2010- 2013. Se sometió al segundo Ciclo del EPU en 2015, y de las 189 recomendaciones recibidas aceptó 169 (5 de ellas parcialmente) y tomó nota de 25 (5 de ellas parcialmente). En diciembre de 2018 España presentó el informe intermedio para el Segundo Ciclo del EPU en el que se realiza un seguimiento exhaustivo de las recomendaciones recibidas. El informe fue identificado como una

² Véase el informe del Grupo de expertos independientes de julio de 2019: <https://undocs.org/en/A/74/173>

³ <https://undocs.org/A/C.3/74/L.60/Rev.1>

⁴ <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cerd>

⁵

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsq90DTob4ikPW5%2FsylCWY%2Bt0WT42xdXqhNGn1ESwAJPBueUHoeRGNINlesNOIk%2FPTjpKrF4CboS%2Fd8lbAXqj0x1U4DSVrjrZIPr677O9r9FiZMGQg9%2BRqa%2BiaQ8Jc77dQTg%3D%3D>

⁶ <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/about-council>

buena práctica dentro del procedimiento del EPU, y en él se recogió tanto el estado de aplicación de cada una de las recomendaciones aceptadas, como de las que se tomó nota⁷, así como las medidas previstas a tomar.

El tercer examen a España se incluyó en la 35ª Sesión del Grupo de Trabajo sobre el EPU, en enero de 2020⁸. España presentó en octubre de 2019 su informe nacional (párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos)⁹. En el punto relativo a la lucha contra la discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia, se destacan las novedades acontecidas en el marco normativo español, los instrumentos y prácticas y los avances institucionales¹⁰.

Por su parte, el **Comité para la eliminación de la Discriminación contra la mujer (CEDAW)**, de Naciones Unidas, ha realizado diversas recomendaciones relevantes, tanto en sus protocolos generales como en sus observaciones finales a los diferentes Estados, entre ellos a España¹¹.

Es necesario continuar igualmente con la implementación de medidas de recomendación del **Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales**¹² de adoptar medidas concretas para favorecer la integración social de las personas migrantes solicitantes de asilo y refugiados, a fin de asegurar el goce efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales, en particular el acceso al empleo, la educación, la vivienda y la salud, tal y como establece dicho organismo en el último examen a España en su observación 40.

Hay que destacar, también, el papel que desempeña la **Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODHIR) de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)**, con sede en Varsovia. El concepto de delito de odio, vigente en la actualidad¹³, se fraguó en la undécima reunión del consejo ministerial de asuntos exteriores de los 55 Estados miembros de la OSCE, celebrado en Maastricht en diciembre de 2003. Los Estados miembros reafirmaron su compromiso de promover la tolerancia y combatir la discriminación, incluyendo todas las manifestaciones de nacionalismo agresivo, racismo, chovinismo, xenofobia, antisemitismo y extremismo violento. Y se instó a los Estados a continuar la condena pública de los actos violentos motivados por la discriminación y la intolerancia.

⁷ <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRImplementation.asp>

⁸ De conformidad con la Resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, (25 de marzo de 2011), junto con las decisiones 17/119 y 31/116, adoptadas el 17 de junio de 2011 y el 23 de marzo de 2016 respectivamente,

⁹ <https://undocs.org/es/A/HRC/WG.6/35/ESP/1>

¹⁰ Véase <https://undocs.org/es/A/HRC/WG.6/35/ESP/1> págs. 6 y 7

¹¹ <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

¹² <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cescr>

¹³ (A) Cualquier infracción penal, incluyendo infracciones contra las personas o las propiedades, donde la víctima, el local o el objetivo de la infracción se elija por su, real o percibida, conexión, simpatía, filiación, apoyo o pertenencia a un grupo como los definidos en la parte B;

(B) Un grupo debe estar basado en una característica común de sus miembros, como su raza real o perceptiva, el origen nacional o étnico, el lenguaje, el color, la religión, el sexo, la edad, la discapacidad intelectual o física, la orientación sexual u otro factor similar." (OSCE, 2003)

En la reunión de Maastricht, el Consejo de Ministros encomendó¹⁴ a la ODIHR, recopilar información y estadísticas de delitos de odio registrados por los Estados miembros y, trabajar en colaboración con el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) de Naciones Unidas, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), y el entonces Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC) que en 2007 pasó a ser la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA).

Las siguientes Conferencias de la OSCE reforzaron los compromisos de los Estados miembros para combatir los delitos de odio, incluyendo los ataques contra lugares de culto o la propaganda de odio en los medios de comunicación y en Internet.

En septiembre de 2015, los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaban en la Asamblea General **la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**¹⁵. En ella se establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental que es una guía de referencia para los próximos 15 años. Esta hoja de ruta incluye temas altamente prioritarios como la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todas las personas, ciudades sostenibles y cambio climático entre otros. La Agenda tiene asociados **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, que constituyen una herramienta de planificación a largo plazo para los países, tanto a nivel nacional como local, en la senda hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación.

11 de los 17 ODS contienen metas e indicadores que son pertinentes para la migración o el desplazamiento. El principio básico de la Agenda es *“no dejar a nadie atrás”* y esto incluye a las personas migrantes. Son también varios los ODS que contemplan objetivos y metas antidiscriminatorias, como la meta 3 del Objetivo 10 *Reducir la desigualdad en y entre los países* *“Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”*. También contempla *“Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”*.

En coherencia, para la aplicación de la meta 10.7 de los ODS y los diferentes objetivos planteados a lo largo del Pacto Mundial de Migraciones, continúa siendo necesario adoptar medidas que garanticen y vinculen la aplicación del contenido de estos compromisos internacionales, así como las medidas de gobernanza que de éstos emanan, con el cumplimiento de las recomendaciones de los órganos del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En diciembre de 2018, la Asamblea General de Naciones Unidas reunida en Marrakech (Marruecos), aprobó el **Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular**¹⁶. En él se enuncia una concepción común sobre la migración internacional. Se afirma

¹⁴ Decisión sobre Tolerancia y No Discriminación (Nº 4/03)

¹⁵ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

¹⁶ <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>

que *“aprendimos que la migración es uno de los rasgos distintivos de nuestro mundo globalizado, que vincula a las sociedades dentro de todas las regiones y también a nivel interregional, haciendo que todas las naciones sean a la vez países de origen, tránsito y destino. Reconocemos que sigue siendo necesario hacer esfuerzos internacionales para conocer y analizar más a fondo la migración, ya que, si compartimos una misma concepción, podremos mejorar las políticas que descubren el potencial del desarrollo sostenible para todos. Debemos reunir y difundir datos de calidad. Debemos garantizar que los migrantes y quienes puedan serlo estén plenamente informados de sus derechos, obligaciones y opciones de migración segura, ordenada y regular, y sean conscientes de los riesgos que entraña la migración irregular. También debemos proporcionar a todos nuestros ciudadanos acceso a una información clara, objetiva y con base empírica sobre los beneficios y desafíos de la migración, a fin de contrarrestar los discursos engañosos que generan percepciones negativas de los migrantes”*.

El Pacto Mundial se basa en un conjunto de principios rectores, transversales e independientes, entre los que se incluyen expresamente Los Derechos Humanos (apartado f): *“el Pacto Mundial se basa en el derecho internacional de los Derechos Humanos y defiende los principios de no regresión y no discriminación. La aplicación del Pacto Mundial asegurará el respeto, la protección y el cumplimiento efectivos de los Derechos Humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, durante todas las etapas del ciclo de la migración. También reafirmamos el compromiso de eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes y sus familias, como el racismo, la xenofobia y la intolerancia.”*

En su Objetivo 7: Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración, apartado b, recoge la necesidad de *“establecer políticas integrales y alianzas que proporcionen a los migrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad, independientemente de su estatus migratorio, el apoyo necesario en todas las etapas de la migración, mediante la identificación y la asistencia, así como la protección de sus Derechos Humanos, en particular cuando se trate de mujeres que corren riesgo, menores, especialmente los no acompañados o separados de sus familias, miembros de minorías étnicas y religiosas, víctimas de la violencia, incluida la violencia sexual y de género, personas de edad, personas con discapacidad, personas discriminadas por cualquier motivo, pueblos indígenas, trabajadores que sufren explotación y abusos sexuales, trabajadores domésticos, víctimas de la trata de personas y migrantes que sufren explotación y abusos en el contexto del tráfico ilícito de migrantes”*.

En el apartado l) se menciona expresamente que hay que *“formular políticas y programas nacionales para mejorar las respuestas de los países a las necesidades de los migrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, en particular teniendo en cuenta las recomendaciones pertinentes que figuran en la publicación del Grupo Mundial sobre Migración “Principles and Guidelines, Supported by Practical Guidance, on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations”¹⁷. Recientemente, tras la celebración del primer Foro de Examen de la Migración Internacional, se presentó un Documento de Compromisos para el siguiente ciclo operativo del Pacto 2022-2027, así como la adhesión a la Declaración sobre los*

¹⁷Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH), marzo 2018

Progresos del Foro. En lo referido a la lucha contra el racismo y la xenofobia los Estados se comprometen (párrafo 54) a eliminar todas las formas de discriminación, incluidos el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas asociadas de intolerancia de carácter sistémico, la estigmatización, el discurso de odio, los delitos de odio contra los migrantes y las diásporas, así como los estereotipos negativos y los relatos engañosos que generan percepciones negativas sobre la migración y las personas migrantes, entre otras cosas, examinando, formulando y aplicando legislación, políticas y prácticas pertinentes y promoviendo un discurso público basado en pruebas, entre otras cuestiones, en colaboración con las autoridades locales, las personas migrantes, las comunidades de las diásporas y los medios de comunicación, teniendo presente el papel de las personas migrantes como agentes del desarrollo sostenible y como titulares de derechos. Así mismo, reconociendo que los migrantes son parte integral de nuestras sociedades, los Estados se comprometen a promover su contribución significativa al desarrollo, la ejecución y el examen de las políticas, y reafirman el compromiso de fomentar sociedades inclusivas y cohesionadas, reforzando el suministro de información, apoyo y servicios que contribuyan a su integración. No obstante, con el objetivo de medir, revisar y examinar de manera objetiva el estado de cumplimiento de los compromisos adoptados, se establece la necesidad de una serie de indicadores, objetivos y metas cuantificables. Así ha sido reclamado por parte de la Sociedad Civil, y por los mismos estados (par.70 de la Declaración).

En vísperas de la adopción del Pacto Mundial, los gobiernos locales y regionales de todo el mundo se reunieron en el 5º Foro de Alcaldes sobre Movilidad Humana, Migración y Desarrollo (diciembre de 2018) para pedir a la comunidad internacional que les reconozca como parte integral en la implementación del Pacto y su papel clave en la gobernanza de la migración. Los alcaldes firmaron la **Declaración “Ciudades Trabajando Juntas por los Migrantes y los Refugiados”¹⁸** que pide el reconocimiento pleno y formal del papel de los gobiernos locales en la implementación, seguimiento y revisión del Pacto Mundial para las Migraciones y el Pacto Mundial para los Refugiados.

El **Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia**, Mutuma Ruteere, del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, visitó España del 21 al 28 de enero de 2013. En junio de ese año publicó su informe en el que aborda en particular lo relacionado con la situación de las personas inmigrantes, romaníes, refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas y los niños, niñas y adolescentes no acompañados. Ofrece 34 recomendaciones concretas sobre el marco jurídico español, el marco institucional, las políticas públicas de lucha contra el racismo y los grupos de población mencionados, el uso de perfiles raciales y étnicos, la incitación al odio y el discurso xenófobo de los políticos, los medios de comunicación e internet, el deporte y la cooperación internacional.

¹⁸ https://www.gfmd.org/files/documents/mf5_declaration_es.pdf