

# MIRADAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Evaluación y perspectivas ante la revisión regional europea  
del Pacto Mundial para la Migración de 2024



Alianza por la  
Solidaridad

act:onaid



RED acoge



## PROYECTO FINANCIADO POR



## AUTORÍA Y EDICIÓN



Alianza por la  
Solidaridad

act:onaid



RED acoge



**El presente informe es resultado del diagnóstico realizado por nuestras organizaciones conjuntamente con representantes de asociaciones de personas migrantes en España.**

Queremos agradecer al equipo de CICALIA su acompañamiento en el proceso, su profesionalidad y su compromiso con la defensa de los derechos de las personas migrantes y con las organizaciones impulsoras del informe.

FECHA DE PUBLICACIÓN: MARZO DE 2024

DISEÑO Y MAQUETACIÓN: ALBERTO SERNÁNDEZ

# Contenido

---

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>1. PROTEGER A LAS PERSONAS MIGRANTES A TRAVES DE MEDIDAS DE GOBERNANZA DE LAS FRONTERAS BASADAS EN DERECHOS</b>	<b>6</b>
1.1. Externalización de fronteras	8
1.2. Devoluciones sumarias	9
1.3. Centros de internamiento de extranjeros (CIE)	10
1.4. Pruebas invasivas para la determinación de la edad	12
1.5. Trata de seres humanos	14
1.6. Propuestas para la implementación de las medidas de gobernanza de las fronteras basadas en derechos del PMM en el Estado Español	16
<b>2. ASEGURAR QUE LA MIGRACIÓN SEA VOLUNTARIA, ORDENADA Y REGULAR</b>	<b>19</b>
2.1. Vías de entrada. Normativa de extranjería	20
2.1.1. Medidas de movilidad laboral para favorecer una migración regular	20
2.1.2. Movilidad académica	22
2.1.3. Reagrupación familiar	23
2.2. Condiciones y derechos laborales	24
2.2.1. Acceso de las personas migrantes al empleo	24
2.2.2. La calidad del empleo y condiciones laborales	26
2.2.3. Empleo de hogar y cuidados	27
2.2.4. Empleo en el sector agrícola	28
2.3. Propuestas para la implementación en el Estado Español de las medidas para garantizar una migración voluntaria y segura	29
<b>3. APOYAR LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO</b>	<b>31</b>
3.1. Derecho a un nivel de vida adecuado	32
3.1.1. Derecho a la vivienda	32
3.1.2. Derecho a la salud	34
3.1.3. Derecho a la educación	35
3.2. Participación política	36
3.3. Eliminar todas las formas de discriminación	37
3.3.1. Discriminación por situación administrativa	37
3.3.2. Prevención y persecución de los delitos de odio, racismo y xenofobia	40
3.3.3. Denuncia segura y acceso a la justicia	41
3.3.4. Identificaciones policiales por perfil racial/étnico	42
3.4. Propuestas para la implementación en el Estado Español de las medidas para garantizar la participación de la población migrante	43
<b>4. INTRODUCIR EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA</b>	<b>44</b>

# Introducción

---

El 11 de diciembre de 2018, 152 Estados adoptaron el **Pacto Mundial para la Migración (PMM)**<sup>1</sup>, un acuerdo internacional que incorpora un enfoque integral de la movilidad humana y promueve una mayor cooperación a nivel mundial. Su Preámbulo señala que este Pacto se basa en el derecho internacional de los derechos humanos y que su aplicación *“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”*.

Además, los Estados Miembros se comprometieron a **establecer un mecanismo de seguimiento y examen periódico eficaz** *“para asegurarnos de que las palabras de este documento se traduzcan en acciones concretas que beneficien a millones de personas en todas las regiones del mundo.”*

Transcurrido casi seis años desde la adopción del PMM y tras una primera revisión global en el Foro de Examen de la Migración Internacional (FEMI - 2022), nos enfrentamos a un nuevo **Examen regional** que tendrá lugar el próximo mes de marzo, en Ginebra.

La sociedad civil juega un papel fundamental en la **labor de seguimiento del PMM** ya que conocen de primera mano el impacto de las políticas migratorias en los derechos de las personas y tienen capacidad de generar propuestas efectivas para avanzar en el cumplimiento de los objetivos.

En este contexto, el presente informe pretende ser un diagnóstico del **grado de cumplimiento del Estado español** del PMM desde el marco del derecho internacional de los derechos humanos y **una hoja de ruta para lograr una legislación y unas políticas públicas** en materia migratoria que ponga en el centro los derechos humanos.

En el informe han contribuido más de 40 organizaciones de la sociedad civil de la diáspora que, desde diferentes

territorios del Estado español, han identificado los principales impactos de las políticas y la legislación en los derechos de las personas migrantes y los han relacionado con los objetivos previstos en el PMM.

Además, se ha tomado como base, los trabajos realizados a lo largo del año 2023 donde se generaron dos importantes herramientas para poder hacer un seguimiento del cumplimiento del PMM desde el derecho internacional de los derechos humanos.

Por un lado, el informe *“Evaluando el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular: Propuesta de Indicadores de la Sociedad Civil”*<sup>2</sup> ha facilitado el marco de análisis necesario para vincular los objetivos del PMM a los diferentes tratados internacionales de derechos humanos. Por otro lado, la *“Línea de Base”*<sup>3</sup>, con datos actualizados de referencia ha servido para identificar los principales objetivos del PMM sobre los que España debe mejorar a partir de las recomendaciones realizadas por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Así, el Estado español cuenta con 33 recomendaciones realizadas por 6 de los Órganos de tratado y que abordan los siguientes objetivos del PMM:

- OBJETIVO 5. Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular
- OBJETIVO 6. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente
- OBJETIVO 7. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración
- OBJETIVO 10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional

---

1. [https://rosanjose.iom.int/sites/g/files/tmzbd1446/files/res\\_pacto-mundial\\_0.pdf](https://rosanjose.iom.int/sites/g/files/tmzbd1446/files/res_pacto-mundial_0.pdf)

2. <https://sociedadcivilpactomundial.org/wp-content/uploads/2024/01/INFORME-INDICADORES-SOCIEDAD-CIVIL-DIGITAL-22-ENE.pdf>

3. Línea base cuenta con un conjunto de 324 indicadores, de los cuales 83 son indicadores de estructura, 121 son indicadores de proceso y 120 son indicadores de resultado.

- OBJETIVO 11. Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada
- OBJETIVO 13. Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas
- OBJETIVO 15. Proporcionar a los migrantes accesos a servicios básicos
- OBJETIVO 17. Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración

Si bien en los últimos años ha habido algunos avances, en el contexto de la revisión regional, preocupa especialmente la adopción del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, implicando un marco más restrictivo de derechos para las personas en movimiento y un refuerzo del control de fronteras exteriores de la Unión Europea, alejándose así de los principios que vertebran el PMM.

Con este informe queremos contribuir a la próxima revisión regional utilizando las recomendaciones realizadas por el Consejo de Derechos Humanos al Estado español como hoja de ruta para cumplir tanto con los Tratados Internacionales de derechos humanos suscritos por España como con los objetivos del PMM.



# 1. PROTEGER A LAS PERSONAS MIGRANTES A TRAVES DE MEDIDAS DE GOBERNANZA DE LAS FRONTERAS BASADAS EN DERECHOS



## OBJETIVOS 4,8,9,10,11,13,21

Estos objetivos hacen referencia al conjunto de medidas que deben adoptar los Estados para respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas migrantes en las fronteras internacionales.

El Estado español tiene 14 recomendaciones de los Órganos de Tratados que señalan la necesidad de poner fin tanto a las devoluciones como al uso desproporcionado de la fuerza por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en frontera y de garantizar el acceso al derecho al asilo y a la tutela judicial efectiva. En este sentido, las recomendaciones abordan el contenido de 3 de los principales objetivos de este bloque.

**OBJETIVO 10.** Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional

**OBJETIVO 11.** Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada

**OBJETIVO 13.** Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas

Para el seguimiento del **objetivo 10**, resulta particularmente útil la Recomendación general núm. 38 (2020), relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial de la CEDAW que señala las obligaciones de los Estados parte de combatir todas las formas de trata (art. 6), en el contexto de la migración mundial. El texto destaca: 1) las vías de la trata de personas suelen ir en paralelo a las corrientes migratorias mixtas; 2) la especial vulnerabilidad de las mujeres y las niñas que son objeto de tráfico ilícito al convertirse en víctimas de la trata; 3) las condiciones creadas por los regímenes restrictivos de migración y asilo que empujan a las personas migrantes hacia vías irregulares.

El **objetivo 11** evidencia que la gestión de las fronteras tiene una profunda relación con derechos como el derecho a la vida y el derecho a la libertad de movimiento. Este objetivo, por lo tanto, debe ser entendido como un compromiso para gestionar las fronteras de manera que se respeten y protejan los derechos humanos de todas las personas, independientemente de su estatus migratorio.

En cuanto al **objetivo 13**, se apoya en sólidas bases legales internacionales, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El contenido vinculante de los tratados y convenciones internacionales establece claramente la prohibición de la detención arbitraria, en consonancia con el espíritu de este objetivo.

En el contexto del Examen Regional del PMM, es especialmente preocupantes el paquete de propuestas del **"Pacto sobre Migración y Asilo"**<sup>4</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil nacionales y europeas han reiterado su preocupación por el retroceso en derechos que las propuestas contenían, estando en contradicción con el derecho internacional de los derechos humanos, ratificado por Estados Miembros y por la propia Unión Europea<sup>5</sup>.

Las preocupaciones se han ido confirmando a lo largo de los más de tres años de negociaciones entre estados e instituciones europeas. Durante 2023 e inicios de 2024 la prioridad institucional para cerrar los acuerdos, frente al miedo a la narrativa del fracaso en la política migratoria si esos acuerdos no llegaban, aceleró el acercamiento entre posturas y la reducción de líneas rojas entre estados con realidades geopolíticas muy distintas.

4. Ver [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF)

5. Ver, entre otros, [https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2023/11/Pacto\\_Europeo\\_de\\_Migraciones\\_y\\_Asilo\\_Propuestas\\_de\\_la\\_sociedad\\_civil.pdf](https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2023/11/Pacto_Europeo_de_Migraciones_y_Asilo_Propuestas_de_la_sociedad_civil.pdf)



## 1. PROTEGER A LAS PERSONAS MIGRANTES A TRAVÉS DE MEDIDAS DE GOBERNANZA DE LAS FRONTERAS BASADAS EN DERECHOS

En concreto, el estado español, uno de los estados históricamente más afectados por la falta de “solidaridad” europea, y por la gestión de llegadas en costas y aeropuertos, pasó a jugar un rol facilitador clave desde la presidencia del Consejo de la Unión Europea entre junio y diciembre de 2023. Así, preocupaciones previas sobre las dificultades de implementación del Pacto en países de frontera o el juego de la flexibilidad<sup>6</sup> pasaron a segunda fila, siendo el cierre de los acuerdos, la prioridad fundamental de España.

A fecha de febrero de 2024, se están todavía cerrando los acuerdos, en detalles mínimos respecto a todo el proceso de negociación, pero que pueden ser cruciales para la vida y el bienestar de miles de personas en movimiento.

Las posturas más duras en el Consejo de la Unión Europea, a favor de conceptos inciertos como “instrumentalización” o “crisis de fuerza mayor”, así como de la criminalización del rescate, la inclusión de la infancia en procedimientos rápidos de frontera (en contradicción con el interés superior de los niños/as y el derecho al asilo), el refuerzo de la externalización de fronteras y el descarte de las vías legales y seguras, son algunos de los contenidos de un Pacto que ha contado con el apoyo del Parlamento, que no ha sabido o podido jugar el rol de garante de los Derechos. Dichas dinámicas acompañan a procesos todavía más opacos propios de la actual política migratoria europea, como los acuerdos con los mal llamados países seguros o la desviación de la ayuda oficial al desarrollo hacia el control fronterizo.

En el caso de España todavía está lejos de cumplir con la legalidad internacional y de alcanzar el cumplimiento de los objetivos marcados en el PMM como resultado de las siguientes políticas:

- La externalización de la seguridad de las fronteras.
- Las devoluciones sumarias.
- Los Centros de Internamiento de Migrantes (CIE).
- Las pruebas de determinación de la edad a menores.



<sup>6</sup>. Mínima flexibilidad en la responsabilidad de los estados de primera entrada, y máxima flexibilidad en la “solidaridad” por parte de estados de entradas “secundarias”.

## 1.1. Externalización de fronteras

Desde la perspectiva de la gestión fronteriza integrada, segura y coordinada es necesario seguir incidiendo en la continuidad de la estrategia de la externalización de fronteras del Estado español. La externalización es un fenómeno que se caracteriza por una arquitectura de políticas complementarias entre sí que tienen como objetivo desplazar la gestión de las fronteras exteriores europeas hacia países terceros del Sur Global, evitando la llegada de personas refugiadas y migrantes<sup>7</sup>.

Un aspecto esencial en las políticas y en la legislación española es su papel, condicionante, como frontera sur de la Unión Europea, por lo que la estrategia de externalización de fronteras está, en gran medida, condicionada por las políticas europeas. Sobre la base de los artículos 79 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en lo concerniente a inmigración, la Unión Europea establece como prioridad impedir y reducir la inmigración irregular, sobre todo mediante una política eficaz de retorno. El Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025)<sup>8</sup> es un instrumento clave al subrayar la importancia de desarrollar asociaciones de migración globales, equilibradas, adaptadas y mutuamente beneficiosas con países clave de origen y de tránsito, a fin de abordar retos comunes y aprovechar las oportunidades comunes.

En este marco, la Comisión presentó en junio de 2023 el Plan de Acción de la UE sobre las Rutas Migratorias del Mediterráneo Occidental y del Atlántico<sup>9</sup> cuyo primer pilar es la intensificación del diálogo con los países socios reforzando la gestión de la migración a lo largo de esa ruta, evitando las salidas irregulares.

**La estrategia de externalización de fronteras es uno de los pilares de la política migratoria europea y se concreta en:**

**a.** la firma y desarrollo de acuerdos y convenios con terceros Estados, especialmente con Marruecos<sup>10</sup>, Mauritania<sup>11</sup> y Senegal que incluyen acuerdos bilaterales o multilaterales de readmisión y/o memorandos y convenios de cooperación internacional condicionados al control de la inmigración irregular.

**b.** las políticas públicas de cooperación internacional como en el Plan África III en el que se incluye el objetivo 4 cuya finalidad es *Apostar por un enfoque global del fenómeno migratorio que integre migración, seguridad y crecimiento económico, de acuerdo con el Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular*. Sin embargo, cabe destacar que no existen evaluaciones de impacto de estas políticas<sup>12</sup>.

Una de las principales consecuencias de la externalización de fronteras, es la **contravención del derecho internacional del asilo por parte del Estado español**, así como del principio de *non-refoulement*, como veremos más adelante. Externalizar las fronteras es sinónimo de externalizar el cumplimiento de los derechos humanos y de la observancia de las garantías materiales y procesales reconocidas en el marco del derecho comunitario, del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de los diversos tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado español.

7. Diccionario de Asilo. CEAR.

8. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0591>

9. [https://home-affairs.ec.europa.eu/action-plan-atlantic-and-western-mediterranean\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/action-plan-atlantic-and-western-mediterranean_en)

10. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/e%20n/ip\\_22\\_4388](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/e%20n/ip_22_4388)

11. <https://elpais.com/espana/2024-02-05/bruselas-dara-unos-200-millones-de-euros-a-mauritania-para-frenar-la-salida-de-cayucos.html>

12. Por ejemplo, la evaluación intermedia del Plan África III realizada en 2022 no aporta datos concretos acerca del objetivo 4: se mencionan 16 iniciativas de Planes de Actuación Anual sobre un total de 289 (es decir, apenas un 4%) sin profundizar en la naturaleza de estas.

## 1. PROTEGER A LAS PERSONAS MIGRANTES A TRAVÉS DE MEDIDAS DE GOBERNANZA DE LAS FRONTERAS BASADAS EN DERECHOS

Durante el año 2023 el Ministerio del Interior marroquí anunció que frustró 75.184 intentos de migración irregular, lo que supone un aumento del 6% en comparación con 2022. Entre estos, el Ministerio de Interior informa de seis intentos de salto a las vallas fronterizas con Ceuta y Melilla en los que participaron unos 1.400 migrantes, un descenso del 62 por ciento con respecto a sus propias cifras del año 2022, año de la tragedia de Melilla en el que fallecieron al menos 37 personas y 76 desaparecieron. La policía española devolvió al menos a 470 personas de forma sumaria y sin garantías a Marruecos, como acredita la investigación del Defensor del Pueblo. A la absoluta falta de transparencia y de justicia como ha sido reclamado por la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, se une la situación de derechos humanos que para muchas de estas personas migrantes que han quedado atrapadas en Marruecos se ha deteriorado significativamente.

Merece especial consideración, en este sentido, el **nuevo sistema de “solidaridad efectiva”** que introduce el nuevo Pacto de Migración y Asilo de la UE, que supondrá el incremento de financiamiento para la externalización de fronteras. Este concepto de “solidaridad a la carta”, en el marco de la externalización de fronteras, el cual permite una participación selectiva de los Estados miembros en la gestión migratoria a través de distintas formas de colaboración: desde la asistencia financiera destinada a reforzar la capacidad de los países de origen y tránsito para controlar sus fronteras, pasando por la cooperación técnica y capacitación, hasta llegar a los acuerdos de reasentamiento y readmisión. Además, es crucial enfatizar que la noción de “tercer país seguro” contradice directamente las responsabilidades internacionales de España y de Europa conforme al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, planteando serios interrogantes sobre la coherencia y la legalidad de estas políticas frente a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y protección de los migrantes.

### 1.2. Devoluciones sumarias

La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana incorporó una Disposición Adicional Décima a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (LOEX). En esta Disposición se introduce la figura de los rechazos en frontera, más conocidos como **devoluciones en caliente**, condicionando los mismos a que se realicen solo cuando se trate de entradas individuales, con pleno control judicial y cumpliendo las obligaciones internacionales. Sin embargo, como ya ha quedado acreditado en diversas ocasiones, las autoridades prescinden de las garantías establecidas en la legislación aplicando la figura del rechazo a todos los casos, ya sean entradas individuales o colectivas, sin evaluar si son personas víctimas de trata, menores no acompañados o solicitantes de protección internacional, sin el debido control judicial y sin que se dé la posibilidad, en muchos de los casos, de acceder al procedimiento de protección internacional y contraviniendo el principio de non refoulement y el respeto de los DDHH.

Se trata de un evidente incumplimiento del derecho internacional de los DDHH como pone de manifiesto la recomendación nº32 del séptimo informe periódico de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en la que se solicita que se debe *“asegurar, en la ley y en la práctica, que ninguna persona pueda ser expulsada, devuelta o extraditada a otro Estado cuando existan motivos fundados para creer que podría correr el riesgo de ser sometida a torturas y malos tratos”*. Como indicaba el relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes *“el principio absoluto e irrevocable de la no devolución, prohíbe a los Estados expulsar a una persona a la jurisdicción de otro Estado o a cualquier otro territorio donde exista riesgo de que se produzcan violaciones de derechos humanos”*<sup>13</sup>.

Apesar de declarar la medida constitucional<sup>14</sup>, el Tribunal Constitucional alertó de los **posibles problemas de encaje constitucional y legal** en la práctica de los rechazos en frontera incorporando tres condiciones

13. Acceso a la justicia para las personas migrantes, Informe Anual 2018. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-migrants/annual-reports>

14. Doctrina tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en 2017 y en 2020, como del Tribunal Constitucional siguiendo la jurisprudencia del TEDH en 2021.

## 1. PROTEGER A LAS PERSONAS MIGRANTES A TRAVÉS DE MEDIDAS DE GOBERNANZA DE LAS FRONTERAS BASADAS EN DERECHOS

de constitucionalidad: aplicación individualizada, que preserven el pleno control judicial y que cumplan las obligaciones internacionales en materia de asilo y de Derechos Humanos.

Sin embargo, estas condiciones de constitucionalidad no son compatibles en la práctica con los rechazos en frontera como pone de manifiesto la **reciente sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia 86/2024 de 22 Ene. 2024, Rec. 6480/2022 en la que se indica de forma determinante cómo la decisión sobre el retorno de los menores, efectuada sin haber seguido procedimiento alguno, es constitutiva de una vía de hecho, atentatoria contra los derechos fundamentales de los menores a la integridad física y moral**<sup>15</sup>.

Además, existe una evidente **falta de transparencia en cuanto al número de personas rechazadas en frontera**, puesto que las autoridades españolas no ofrecen datos públicos y, ni siquiera, se ponen a disposición de los órganos de los Tratados en sus exámenes periódicos<sup>16</sup>. Sólo a través de una pregunta parlamentaria<sup>17</sup> se ha podido conocer que el Gobierno expulsó a 1.592 migrantes y devolvió a 392 en el primer semestre de 2023, lo que supone un 15,6% del total de entradas de forma irregular en este periodo de tiempo (12.704).

Es, por tanto, **urgente una mayor transparencia pública** para conocer los datos de rechazos en fronteras, así como la derogación de la Disposición adicional Décima de la LOEX o, en su defecto, articular un **procedimiento garantista de los derechos fundamentales de las personas migrantes**.

### 1.3. Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)

Incoado un expediente sancionador a una persona de origen extranjero, se puede proponer la expulsión del territorio español. El instructor podrá solicitar al Juez de Instrucción competente que disponga el ingreso del extranjero en un centro de internamiento (CIE), en tanto se realiza la tramitación de dicho expediente.

La memoria de la Fiscalía General del Estado de 2023 registra 2.247 informes favorables sobre internamiento cautelar de extranjeros por el trámite previsto en el artículo 61 LOEX<sup>18</sup>, lo que representa un **incremento del 70% con relación al año 2022**. Este significativo

incremento muestra cómo las autoridades españolas continúan utilizando de forma prioritaria y arbitraria el internamiento en los CIE frente a otras alternativas menos lesivas y contraviniendo las recomendaciones de los Órganos de los Tratados.

Por otro lado, en el marco del **Pacto Europeo de Migraciones y Asilo**, es de esperar que las medidas restrictivas contra personas migrantes en situación irregular y su detención se incrementen significativamente. La introducción de procedimientos de evaluación rápida en las fronteras, conocidos como

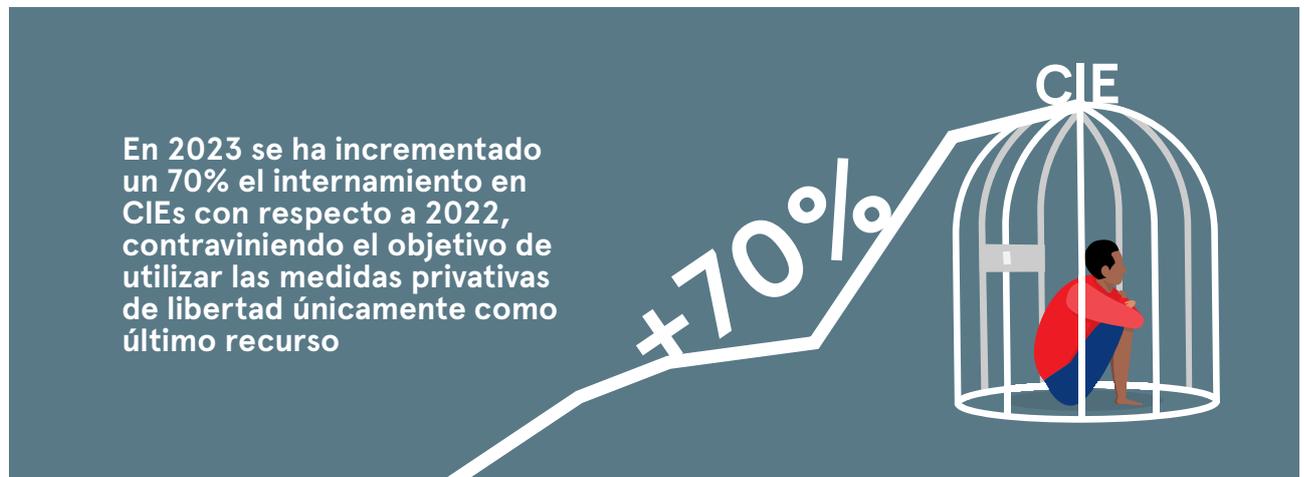
15. "El retorno de los menores no acompañados en situación ilegal en España no puede basarse únicamente en el Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la cooperación en materia de prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su vuelta concertada, de 6 de Marzo de 2007, sino que debe ajustarse también a la legislación española en la materia, especialmente en lo atinente a las garantías procedimentales". <https://diariolaley.laleynext.es/content/Documento>.

16. Como lo refleja Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Observaciones Finales sobre el séptimo informe periódico a España. CAT/C/ESP/CO/7 (CAT 2023): "el Estado parte no ha facilitado información sobre el número de rechazos en frontera ocurridos durante el período objeto de examen".

17. Realizada por las diputadas del Grupo Parlamentario Popular, Isabel María Borrego Cortés y Ana Belén Vázquez Blanco que preguntan al Ejecutivo cuál es el número de migrantes retornados a sus países de origen o países habituales de retorno, desglosado por países y anualidades, desde 2018 hasta la actualidad.

18. La LOEX enumera en su artículo 61 las medidas cautelares que pueden adoptarse en el momento de incoar un procedimiento sancionador en el que pueda proponerse una expulsión. De entre estas medidas, conforme a lo regulado en el artículo 235.5 del Reglamento de la Ley (RELOEX), el internamiento preventivo en los CIE es la opción prioritaria.

## 1. PROTEGER A LAS PERSONAS MIGRANTES A TRAVÉS DE MEDIDAS DE GOBERNANZA DE LAS FRONTERAS BASADAS EN DERECHOS



“screening”, o la aplicación de la “ficción de no entrada” permite a los Estados tratar a los solicitantes de asilo como si no hubieran ingresado legalmente al territorio, lo que puede resultar en detenciones arbitrarias y negativas de acceso al proceso de asilo, contraviniendo los estándares internacionales de derechos humanos.

A las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) realizadas en 2016<sup>19</sup> se une la recomendación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles que insta al Estado español a “abstenerse de internar inmigrantes indocumentados y solicitantes de asilo durante períodos prolongados, utilizar el internamiento únicamente como último recurso y por el período más breve posible, y seguir aplicando medidas no privativas de libertad”<sup>20</sup>.

Este mismo informe alerta sobre las condiciones de internamiento de las personas migrantes, incluyendo malos tratos y agresiones que no son objeto de investigación: “el Comité observa con preocupación los informes recibidos que denuncian servicios de salud deficientes, que no serían los adecuados para alojar a familias y personas en circunstancias de vulnerabilidad. Por otro lado, aunque toma nota de la aprobación en 2019 del Plan para la mejora de las instalaciones de los Centros

de Internamiento de Extranjeros (CIE) y de la reducción de la sobreocupación en estos centros, el Comité mantiene su preocupación por las informaciones recibidas en las que se denuncia que las autoridades hacen un uso excesivo del internamiento en estos centros a través de la aplicación de medidas cautelares (de 40 días de media) previas a la expulsión, inclusive en el caso de personas con problemas graves de salud y mujeres embarazadas.”

A pesar de que tanto el Defensor del Pueblo como las Fiscalías delegadas realizan visitas periódicas de inspección de los CIE, es necesario que, en la línea de las recomendaciones de los organismos internacionales, **se promueva la investigación independiente**, exhaustiva y rápida en casos de agresiones y malos tratos.

Cabe destacar que el internamiento preventivo de personas migrantes en situación administrativa irregular constituye un trato diferenciado por su condición nacional puesto que solo ellas pueden ser objeto de privación de libertad debido a la comisión de una infracción meramente administrativa. Además, se trata de una medida altamente ineficaz pues más de la mitad de las salidas de las personas extranjeras en los CIE en 2021 se produjeron por la imposibilidad de realizar la expulsión, en el 33% de los casos por

19. Observaciones Finales sobre los informes periódicos de España 21<sup>o</sup> y 23<sup>o</sup>. CERD/C/ESP/CO/21-23 (CERD 2016)

20. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Observaciones Finales sobre el séptimo informe periódico a España. CAT/C/ESP/CO/7 (CAT 2023)

## 1. PROTEGER A LAS PERSONAS MIGRANTES A TRAVÉS DE MEDIDAS DE GOBERNANZA DE LAS FRONTERAS BASADAS EN DERECHOS

la imposibilidad de documentar y un 9% por orden administrativa o judicial<sup>21</sup> lo que pone de manifiesto tanto sufrimiento innecesario.

Es crucial resaltar que, en lugar de enfocarse en alternativas a la detención de las personas migrantes en situación administrativa irregular, la política llevada a cabo por el Estado español parece tomar un rumbo contrario. Dentro de este contexto, resulta particularmente preocupante que el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), que asigna fondos para reforzar las infraestructuras destinadas a la acogida de nacionales de terceros países<sup>22</sup>, está siendo en parte utilizado para la creación de nuevos CIE así como para la expansión y rehabilitación de los ya existentes. Esta medida pone de relieve una clara preferencia

por potenciar las infraestructuras de detención frente a la exploración y financiación de opciones menos restrictivas.

Por último, es necesario **alertar sobre la presencia de menores en los CIE**. En 2022 el Defensor del Pueblo identificó a 11 menores internados contraviniendo de nuevo las recomendaciones de los organismos internacionales que instan al Estado español a “garantizar que no se interne a menores no acompañados ni a familias con hijos menores de edad únicamente a causa de su condición de inmigrantes en situación administrativa irregular”.

En el Informe CIE 2022 del Servicio Jesuita a Migrantes (SJME)<sup>23</sup> se reflejan ejemplos claros de esta vulneración<sup>24</sup>.

### 1.4. Pruebas invasivas para la determinación de la edad

La determinación de la edad de los menores extranjeros en España plantea numerosos problemas, tanto de orden técnico<sup>25</sup> como éticos<sup>26</sup>.

**El problema central se encuentra en el artículo 190 del Real Decreto 557/2011 sobre la determinación de la edad.** Lejos de ser un procedimiento claro, este deja lugar a una amplia interpretación procedimental,

especialmente en la metodología exacta de determinación de la edad, es decir, en las pruebas médicas propuestas para obtener el dato sobre la edad de la persona, que quedan en manos del profesional designado para dicha tarea y su **discrecionalidad**<sup>27</sup>.

Por su parte, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente

21. [Informe CIE 2021](#). Territorio Hostil. Servicio Jesuita a Migrantes España.

22. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-19819](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-19819)

23. [Informe CIE 2022](#). Diferencias que generan desigualdad. Servicio Jesuita a Migrantes España

24. Por ejemplo, la visita del equipo de Migra Studium en febrero de 2022 a un adolescente argelino que había entrado en patera por Murcia el 6 del mismo mes. Explicó que había alegado tener 16 años, que no le habían notificado el resultado de las pruebas de determinación de la edad practicadas en Murcia, ni le dieron ulterior información. Sufrió indefensión porque fue expulsado sin llegar a conocer directamente el resultado de las pruebas ni haber tenido oportunidad de impugnarlo o discutirlo, y mientras valoraba solicitar nuevas pruebas a la clínica médico-forense de Catalunya.

25. El contexto legal relevante para entender las deficiencias del procedimiento de determinación de la edad de los menores migrantes no acompañados está regulado principalmente en: 1.El artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. 2.El capítulo V de la Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados. 3.El artículo 48 de la Ley 12/2009, referido a los menores no acompañados solicitantes de protección internacional. 4.El artículo 190 del 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 2009.

26. <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/menores-o-adultos-procedimientos-para-la-determinacion-de-la-edad-enero-2012/>

27. Ver el testimonio de ejemplo citado en la nota al pie nº24.

## 1. PROTEGER A LAS PERSONAS MIGRANTES A TRAVÉS DE MEDIDAS DE GOBERNANZA DE LAS FRONTERAS BASADAS EN DERECHOS

a la violencia cuando indica que sobre la determinación de la edad de los menores extranjeros, señala que cuando no pueda ser establecida la mayoría de edad de una persona, será considerada menor de edad a los efectos de lo previsto en esta ley, en tanto se determina su edad y añade que no podrán realizarse en ningún caso desnudos integrales, exploraciones genitales u otras pruebas especialmente invasivas<sup>28</sup>.

El Defensor del Pueblo ha constatado con alarmante frecuencia **la insuficiencia de las pruebas médicas**, la ausencia de intervención forense, de participación del presunto menor en todo el procedimiento y la falta de notificación de los decretos, lo que abunda en las dificultades para que los interesados puedan recurrir judicialmente la mayoría de edad acordada, y abstenerse de realizar pruebas invasivas para determinar la edad, velar por que dichas pruebas se realicen únicamente como medida de último recurso, que tengan un carácter multidisciplinar y que tengan en cuenta el interés superior del niño<sup>29</sup>.

Asimismo, el Defensor del Pueblo ha reiterado que las pruebas realizadas no tienen en cuenta los parámetros y pautas fijadas en el documento de consenso de buenas prácticas entre los institutos de medicina legal del Estado español, ni cumplen con las directrices impartidas por el propio Ministerio Fiscal en la Nota Interna 2/2018<sup>30</sup> desarrollada por la presentación de varias denuncias ante el mismo Comité de los Derechos del Niño en aplicación del Protocolo facultativo de la Convención.

En este sentido, durante la legislatura anterior se presentó el Anteproyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley que regula el procedimiento de evaluación de la edad, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. En el anteproyecto de ley, el procedimiento de determinación de la edad dejaba de tener carácter administrativo y se convertía en un procedimiento exclusivamente judicial con el objeto de ser más garantista. Podía ser

solicitado por el Ministerio Fiscal, por las entidades públicas encargadas de la protección de los menores, por el propio menor o persona interesada. La persona afectada iba a ser escuchada e informada y habría tenido derecho a la asistencia jurídica gratuita. El procedimiento se debería resolver en un plazo máximo de 25 días mediante sentencia, que se debería inscribir en el Registro Civil y habría tenido efectos plenos en los ámbitos público y privado.

El Anteproyecto de Ley que había sido informado favorablemente por el Consejo General del Poder Judicial en marzo de 2023 resaltaba la oportuna exigencia de consentimiento informado, la expresa alusión a la dignidad de la persona y a la prohibición de realización de pruebas que supongan un riesgo para la salud, que comporten desnudos integrales, exploraciones genitales u otras pruebas médicas especialmente invasivas. Sin embargo, tras las elecciones de 2023 el Anteproyecto no ha continuado su tramitación parlamentaria por lo que se insta al Gobierno y al Parlamento a retomar el mismo.

---

28. Artículo 12.4 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia

29. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Observaciones Finales sobre el séptimo informe periódico a España. CAT/C/ESP/CO/7 (CAT 2023)

30. <https://www.fiscal.es/documents/20142/160400/NOTA+INTERNA+NUM+2+SEGUIMIENTO+MENAS.pdf/4c63d456-82f5-00ea-bcd1-67ab932269d8?t=1532605956474>

## 1.5. Trata de seres humanos

La Trata de Seres Humanos (TSH) en España continúa siendo un problema de primera magnitud e implicando graves violaciones de derechos humanos. España es país de destino y de tránsito para las personas víctimas de Trata.

El Balance Estadístico 2018-2022 sobre Trata y Explotación de Seres Humanos elaborado por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), adscrito a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior<sup>31</sup> indica que se han identificado a 6.655 personas en riesgo de trata y explotación sexual y a 15.711 trabajadores y trabajadoras como potenciales víctimas de situaciones de trata y/o explotación laboral.

El mismo balance registró 229 casos de trata de seres humanos entre las que se encuentran las víctimas de trata sexual (129), de trata laboral (89), de criminalidad forzada (9) y de matrimonio forzado (2). Estos datos representan un aumento del 21,2% respecto al 2021, cuando se localizaron un total de 189 víctimas de trata, en su mayoría, el aumento se dio en las víctimas de trata por fines laborales, que pasaron de 51 a 89.

Sin embargo, no se ofrecen datos sobre las personas que llegan a las zonas fronterizas, reciben información actualizada sobre sus derechos y pueden ser identificadas como víctimas de trata. La identificación de las víctimas de trata es un primer paso fundamental para garantizar su asistencia y protección, acceso a la justicia y derecho a la reparación. Y por eso el Convenio de Varsovia<sup>32</sup> y la Directiva Europea de 2011<sup>33</sup> exigen a los Estados que sean identificadas por autoridades competentes y por personas formadas y cualificadas en prevención, lucha contra la trata y asistencia a las víctimas, especialmente si son menores. Pero la

realidad española dista mucho de adecuarse al marco legal existente, al no estar garantizada la correcta integración de enfoques tan necesarios como son los de derechos humanos, género, interseccionalidad, infancia y adolescencia y discapacidad.

En este sentido, las recomendaciones del Tercer Informe Grupo de Expertos sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA)<sup>34</sup> indican que las autoridades deberían reforzar la provisión sistemática de información a las presuntas víctimas de trata sobre sus derechos, los servicios disponibles y cómo acceder a ellos, así como las implicaciones de ser identificado como víctima de trata. Sobre la identificación de las víctimas se insta a las autoridades españolas a establecer y poner en funcionamiento un Mecanismo Nacional de Derivación.

Desde la perspectiva de la tipología, las mujeres representaron el 93% de las víctimas rescatadas por trata para fines sexuales. Los hombres representaron el 3,9% y las niñas, el 3,1% de las víctimas. En el caso de la trata de fines laborales sucedió lo contrario. Los hombres representaron el 75,3% de las víctimas por esta tipología, y las mujeres el 20,2%.

En el 2022 se han producido 31 sentencias de casos sobre Trata de Seres Humanos de las que un 68% han resultado condenatorias.

En noviembre de 2022 se aprobó el Anteproyecto de la Ley Orgánica Integral contra la Trata en el que se introduce por primera vez la definición de explotación y se amplían las formas de explotación y dedica el capítulo II a las medidas de detección e identificación de víctimas de trata y explotación. El Anteproyecto ha recibido informes favorables de varios organismos

31. <https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2022/BALANCE-ESTADISTICO-2018-2022.pdf>

32. [Instrumento de Ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos \(Convenio nº 197 del Consejo de Europa\)](#), hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005.

33. [DIRECTIVA 2011/36/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo](#)

34. [Evaluation report Spain. Third evaluation round](#), 12 de junio de 2023. Consejo de Europa

## 1. PROTEGER A LAS PERSONAS MIGRANTES A TRAVÉS DE MEDIDAS DE GOBERNANZA DE LAS FRONTERAS BASADAS EN DERECHOS



públicos relevantes, como el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo Económico y Social, pero su tramitación se vio truncada por la convocatoria anticipada de elecciones generales en julio de 2023. Como ha demandado en diversas ocasiones la Red Estatal contra la Trata de Personas, la aprobación de una legislación integral contra todas las formas de trata y explotación de seres humanos es urgente y no debe experimentar más dilaciones.

Adicionalmente, Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos ha finalizado su período de desarrollo en 2023 por lo que se deben hacer públicos los informes de impacto y la nueva planificación de la política pública para un nuevo período de desarrollo.

El Gobierno aprobó también el sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata de seres humanos y/o explotación sexual<sup>35</sup>. Mediante este sistema las posibles situaciones de trata y/o explotación sexual pueden ser acreditadas a través de un informe emitido por los servicios públicos encargados de la atención integral a estas víctimas o por entidades sociales especializadas debidamente reconocidas por las administraciones competentes en la materia. Esta acreditación administrativa tiene eficacia en todo el territorio del Estado y facilita el acceso al ejercicio de los derechos de información y a la derivación a los recursos asistenciales establecidos en la normativa estatal y en el artículo 12 del Convenio de Varsovia, y, en caso de cumplir el resto de los requisitos, al ingreso mínimo vital. Sin embargo, como ha alertado el GRETA, este modelo presenta todavía distintas deficiencias o carencias que debe ser subsanadas para garantizar adecuadamente la asistencia y protección de las víctimas.

<sup>35</sup>. El Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, consagró el derecho a la acreditación administrativa de las víctimas de trata y/o explotación sexual a efectos de las medidas socio-asistenciales, con independencia de la interposición de una posible denuncia. Posteriormente el pleno de la Conferencia Sectorial de Igualdad de 27 de mayo de 2022, con participación de los distintos gobiernos autonómicos, acordó el "Sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata de seres humanos y/o explotación sexual", recogido en la Resolución de 7 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género.

## 1.6. Propuestas para la implementación de las medidas de gobernanza de las fronteras basadas en derechos del PMM en el Estado Español

### Externalización de fronteras

- I. Poner fin a la externalización de fronteras que se traduce a su vez en una externalización de las obligaciones en materia de derechos humanos. Por ello, el Estado español debe asumir su responsabilidad en los puestos fronterizos para garantizar una migración segura, ordenada y regular que garantice y respete plenamente los derechos humanos de las personas desplazadas y ofrezca la protección adecuada y establecida normativamente según las distintas necesidades de protección y atendiendo a las situaciones de vulnerabilidad.
- II. Recomendamos encarecidamente que, en el proceso de implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo en España, se priorice el compromiso con una solidaridad efectiva y la responsabilidad compartida, alineándose estrechamente con los estándares del Pacto Mundial para la Migración

Segura, Ordenada y Regular. Es esencial que el financiamiento y la cooperación técnica destinados a este fin se orienten específicamente hacia el apoyo de medidas que salvaguarden los derechos de las personas migrantes y refugiadas. Instamos a realizar evaluaciones críticas y transparentes de los acuerdos de cooperación con terceros países, asegurando que estos cumplan rigurosamente con los estándares internacionales de derechos humanos. Asimismo, recomendamos que España lidere un esfuerzo en el seno de la Unión Europea para reinterpretar el concepto de ‘tercer país seguro’ de manera que respete plenamente las obligaciones internacionales en materia de protección de los derechos de las personas migrantes, evitando cualquier enfoque que pueda conducir a devoluciones en cadena o al incumplimiento del principio de no devolución.

### Devoluciones sumarias

- I. Poner fin a la práctica de devoluciones sumarias contraria al derecho internacional y someter estas actuaciones a la normativa vigente para dar cumplimiento efectivo al mandato del Tribunal Constitucional que exige su aplicación individualizada, control judicial de dichos actos y su pleno sometimiento a las obligaciones internacionales de España.
- II. Solicitamos la eliminación de la Disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, donde se establece el Régimen especial de Ceuta y Melilla que permite el rechazo en frontera.
- III. La creación de un mecanismo de monitoreo independiente establecido por el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo en las operaciones fronterizas de la UE debe garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, y el respeto a los derechos humanos. Es fundamental que este mecanismo cuente con la participación activa de organizaciones de la sociedad civil, dotándolo de una perspectiva amplia y diversa para evaluar el cumplimiento de los derechos humanos en las fronteras. Además, este mecanismo debe tener autoridad y recursos suficientes para realizar investigaciones efectivas, acceso irrestricto a las áreas fronterizas, y la capacidad de emitir recomendaciones vinculantes a los Estados miembros.

## Centros de internamiento de extranjeros

- I. Implementar alternativas no privativas de libertad, a través de la modificación reglamentaria pertinente.
- II. Cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros por ser contrarios a los principios de no discriminación e igualdad de trato ante la ley. Las medidas privativas de libertad deben quedar restringidas a los supuestos previstos en el Código penal para las infracciones penales correspondientes.
- III. Promoción de políticas de regularización migratoria que permitan a las personas en situación administrativa irregular regularizar su situación de manera justa y transparente, reconociendo sus derechos humanos fundamentales y contribuyendo a la cohesión social.
- IV. Garantizar el acceso al proceso de asilo a todas las personas que llegan a España, independientemente de su situación migratoria. Esto implica proporcionar información clara y accesible sobre el derecho de asilo y los procedimientos para solicitarlo, así como garantizar la asistencia jurídica gratuita desde el inicio del proceso.
- V. Formar y sensibilizar de todos los actores involucrados en la gestión de la migración y el asilo, incluyendo a los funcionarios de los CIEs. Deberían recibir formación adecuada sobre los derechos humanos de los migrantes y los solicitantes de asilo. Esto también debería incluir la sensibilización sobre las necesidades específicas de los grupos vulnerables, como los menores no acompañados, las mujeres y las personas LGBTI.
- VI. Establecer mecanismos efectivos de supervisión y rendición de cuentas para prevenir y abordar cualquier violación de los derechos humanos en los CIEs. Esto podría incluir la posibilidad de realizar visitas sin previo aviso por parte de organismos independientes, así como la publicación regular de informes sobre las condiciones en los centros.
- VII. Proporcionar apoyo psicosocial adecuado ante las experiencias de traumas y dificultades significativas que enfrentan las personas detenidas en los CIEs, incluyendo el acceso a servicios de salud mental.

## Determinación de la edad de menores no acompañados

- I. Regular la normativa para adaptarla a los Dictámenes del Comité de Naciones Unidas de los Derechos del Niño relativos a la Determinación de la Edad de los Menores Extranjeros que indican que los Estados deben abstenerse de utilizar métodos médicos basados en el análisis de los huesos y el examen de los dientes, que pueden ser imprecisos, y tener amplios márgenes de error, y también pueden ser traumáticos y dar origen a procedimientos judiciales innecesarios.
- II. Reformar el Reglamento de Extranjería para plasmar la doctrina reiterada del Tribunal Supremo, que establece que: el inmigrante de cuyo pasaporte o documento equivalente de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado para ser sometido a pruebas complementarias de determinación de su edad. En cualquier caso, ya se trate de personas documentadas como indocumentadas, las técnicas médicas, especialmente si son invasivas, no podrán aplicarse indiscriminadamente para la determinación de la edad. Y además se debe reformular la normativa para considerar la situación de aquéllos que no tienen documentos de identidad al llegar a España, pero sí los aportan en momento posterior a la determinación de su edad, circunstancia hoy no contemplada.

## 1. PROTEGER A LAS PERSONAS MIGRANTES A TRAVÉS DE MEDIDAS DE GOBERNANZA DE LAS FRONTERAS BASADAS EN DERECHOS

### Trata de seres humanos

- I. Fortalecimiento de la provisión sistemática de información a las posibles víctimas de trata y/o explotación, incluyendo detalles sobre sus derechos, los servicios disponibles y cómo acceder a ellos. Se garantizará un enfoque centrado en los derechos humanos, además de establecer y operar un Mecanismo Nacional de Derivación para una identificación y asistencia oportunas.
- II. Promoción del acceso a la justicia y la reparación para las víctimas de trata y/o explotación, facilitando la denuncia de los delitos y brindando apoyo legal y psicosocial a lo largo del proceso judicial y de recuperación.
- III. Intensificación de los esfuerzos de prevención y sensibilización sobre la trata y/o explotación de personas mediante campañas dirigidas a la población en general, así como programas educativos específicos en escuelas y comunidades para mejorar la capacidad de detección y prevención de este delito.
- IV. Coordinación efectiva entre diversas instituciones y organismos involucrados en la lucha contra la trata y/o explotación de personas, como fuerzas de seguridad, servicios sociales, organizaciones de la sociedad civil y el sistema judicial, con el fin de garantizar una respuesta integral y efectiva.
- V. Impulso de la tramitación y aprobación del Anteproyecto de la Ley Orgánica Integral contra la Trata y la implementación efectiva del Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos. Estas acciones son cruciales para fortalecer el marco legal y las políticas públicas en la prevención, identificación, asistencia y protección de las víctimas de trata y/o explotación.



## 2. ASEGURAR QUE LA MIGRACION SEA VOLUNTARIA, ORDENADA Y REGULAR



### OBJETIVOS 2,5,6,12,18

La migración segura, ordenada y regular que pretende empujar el PMM y que se recoge en estos objetivos, precisa de políticas cuyo marco sea el enfoque de derechos humanos, dejando fuera cualquier elemento que no esté alineado con los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Así, las vías seguras de migración regular han de ser multiplicadas exponencialmente para salvar vidas y para garantizar derechos.

El Estado español no tiene ratificada la Convención de los trabajadores migratorios y sus familiares, siendo el principal tratado internacional que recoge las obligaciones internacionales de los Estados y el reconocimiento de derechos recogidos en estos objetivos. Además, tiene tres recomendaciones de los Órganos de Tratado que abordan tanto la necesidad de vías legales y seguras para garantizar el derecho a la vida como la necesidad de mejorar las condiciones laborales de las personas migrantes. Están vinculadas por tanto con los siguientes objetivos del PMM:

**OBJETIVO 5.** Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular

**OBJETIVO 6.** Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente

El **objetivo 5**, está centrado en incrementar las vías seguras y flexibles de movilidad, entre las que podemos considerar aquellas centradas en la movilidad laboral garantizando el pleno respeto de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores migrantes; el desarrollo de opciones de movilidad académica; la garantía y agilización de los procedimientos de reagrupación

familiar o la apertura de vías legales y seguras por motivos humanitarios con una perspectiva amplia que pueda dar respuesta a las personas que son víctimas de delitos de odio y/o discriminación.

El **objetivo 6** centrado en facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente, busca que los principios y derechos fundamentales en el trabajo sean aplicados al ámbito de la migración laboral. Necesariamente está anclado en los convenios internacionales que protegen el derecho al trabajo, y en particular en los instrumentos elaborados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, y debe traducirse en medidas específicas para garantizar el trabajo decente, la igualdad de trato y la no discriminación en los entornos laborales de las personas trabajadoras migrantes.

En los últimos años se han realizado varias modificaciones en el reglamento de extranjería, pero estos han puesto el foco en facilitar las autorizaciones de residencia y trabajo a las personas que ya se encontraban en el Estado español y no tanto en mejorar las vías para la migración segura o abrir nuevas. En este sentido, para cumplir con las recomendaciones realizadas por los órganos de tratado, es necesario avanzar en:

- Mejorar la actual normativa de extranjería que limita y dificulta las vías de entrada regular.
- Adoptar medidas concretas para garantizar los derechos laborales de las personas migrantes, particularmente aquellas en situación administrativa irregular, no están suficientemente protegidos.

## 2.1. Vías de entrada. Normativa de Extranjería

La normativa de extranjería (LOEX y RELOEX) regula las vías para movilidad laboral que permiten el acceso de las personas extranjeras al mercado laboral español desde el país de origen. Se contempla tanto la vía individual de solicitud de autorización de residencia de por trabajo, por cuenta ajena y por cuenta propia, y los visados de búsqueda de empleo, como la contratación colectiva. En todos estos casos, **la movilidad se articula en función de las necesidades del mercado laboral**

**español**, de forma que se puedan ocupar con mano de obra extranjera aquellos puestos que no son cubiertos por los españoles y españolas.

Además, también se incorporan la vía para la movilidad académica, la reagrupación familiar y el visado de búsqueda de empleo como vías legales y seguras de llegada al territorio español.

### 2.1.1. Medidas de movilidad laboral para favorecer una migración regular

Si bien las modificaciones introducidas en los últimos años en el Reglamento de Extranjería han introducido algunos cambios, **no se han orientado a la apertura y mejora de las vías de entrada desde país de origen**. El foco fundamental ha sido la creación y mejora de los mecanismos para la regularización de las personas extranjeras que ya se encuentran en territorio español.

Las principales modificaciones en las vías para la movilidad laboral han estado **orientadas a mejorar el catálogo ocupacional de difícil cobertura** en cuanto a la identificación de las necesidades del mercado laboral

español en las comunidades autónomas y a facilitar la solicitud de visados en el consulado ubicado en el país de origen de manera telemática.

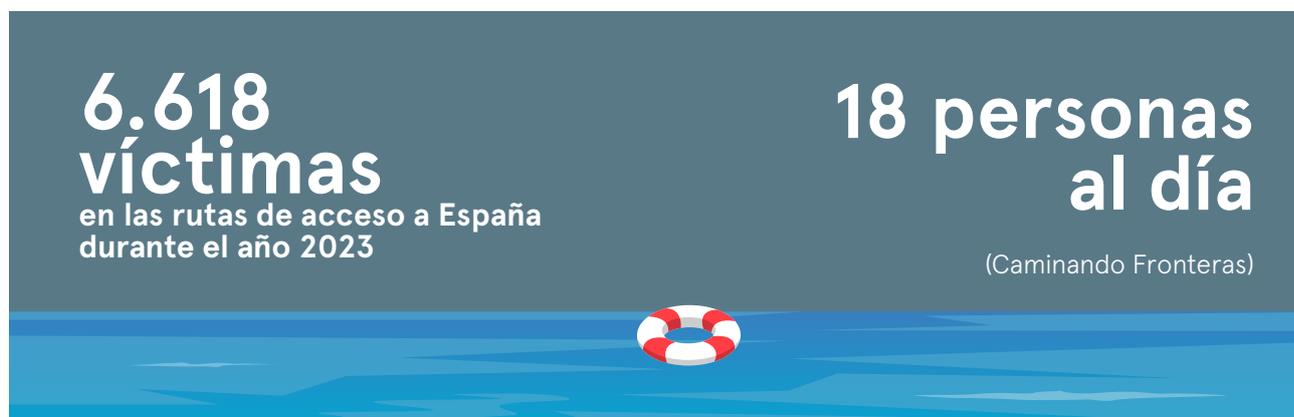
Sin embargo, **se han mantenido y, en algunos casos reforzado, los principales elementos de control y cierre de fronteras:**

- Los acuerdos bilaterales de cooperación en materia migratoria, centrados fundamentalmente en las restricciones de visado y en la readmisión de nacionales de terceros países.
- Una política restrictiva de visados: 8 de cada 10 visados en 2022 han sido de corta duración, por lo que no aportan mayor tiempo de estancia legal en España que el régimen de turista y la realidad es que durante ese corto período resulta extremadamente difícil conseguir un empleo. Un 2% del total de población extranjera residente en España cuenta con autorización de residencia temporal o de duración determinada y solo han sido expedidos 37.826 visados de larga duración (2022)<sup>36</sup>.
- Nuevos visados de tránsito aeroportuarios. Los nacionales de más de 20 países deben solicitar este visado para poder transitar por las zonas aeroportuarias, recientemente se ha establecido para las personas de Senegal, poniendo un nuevo obstáculo a la movilidad de estas personas.

En este sentido, **las modificaciones realizadas en las vías para facilitar la movilidad laboral han sido muy limitadas y ha prevalecido la política de cierre de fronteras**. La consecuencia de estas dificultades es que



Tan solo  
**16.193**  
personas migrantes  
fueron contratadas en país  
de origen en 2023  
(Dato a 30 de junio de 2023)



un porcentaje altísimo de las personas se ven obligadas a entrar en España de forma irregular o a acceder a través de la figura de autorización de estancia para regularizar su situación con posterioridad.

De esta forma, no solo no se da respuesta a los retos del mercado laboral, sino que supone el **desarrollo de prácticas de economía informal** que tienen elevados costes humanos, económicos, sociales y de gestión.

Tiene relación directa, además, con un grave incremento del número de muertes de personas que pretende llegar a la frontera sur de España. El año 2023 se ha convertido en el más mortífero desde que tenemos registros. Si en 2021 fueron 4.639 las víctimas y 12 personas murieron al día en los cruces migratorios, en el 2023 las cifras de la vergüenza se elevan a 6.618 con una estadística de 18 muertes diarias, de las cuales 363 eran mujeres y 384 niñas y niños<sup>37</sup>. Estos datos suponen un incremento de 2,7 con respecto al año 2022. Además, a lo largo de 2023 un total de 5.151 niñas y niños menores de 18 años<sup>38</sup> han llegado por esta vía, más de un 10% de los cuales son menores extranjeros llegados solos.

Entre septiembre y octubre de 2023 se produjeron jornadas récord de llegadas que superaron las 1.300

personas en un día y las 8.500 en dos semanas. Gran parte de las personas huían de Senegal, que desde junio de 2023 afronta una crisis política y social con el encarcelamiento del principal líder opositor y cientos de personas que se han lanzado a las calles para protestar esta deriva autoritaria, pero también de Marruecos, Costa de Marfil o Gambia. A lo largo de 2023 un total de 5.151 niñas y niños menores de 18 años<sup>39</sup> han llegado por esta vía, más de un 10% de los cuales son menores extranjeros llegados solos. Organizaciones especializadas en infancia piden una mayor implicación de las administraciones para la atención de los menores migrantes que llegan solos en pateras o cayucos<sup>40</sup>. Además, alertan sobre el cambio de perfil de estos menores que están llegando sin estar acompañados durante la dura travesía de la ruta canaria, en la cual se está detectando el aumento de perfiles de niños de corta edad (menores de 12), más jóvenes y pequeños, y de niñas, es decir, se produce una sobrerrepresentación de perfiles de vulnerabilidad.

Estas cifras ponen de manifiesto **la ausencia de una política migratoria centrada en la apertura de vías legales y seguras**, priorizándose el cierre de fronteras, especialmente para los países del continente africano.

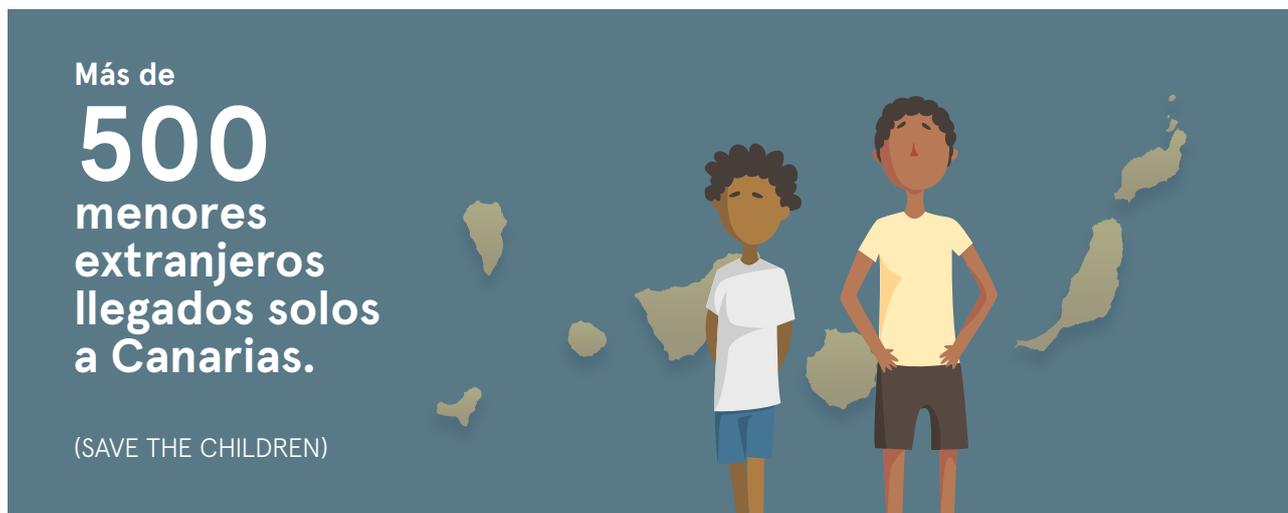
36. <https://www.inclusion.gob.es/web/opi/estadisticas/catalogo/visados/resultados>

37. [https://caminandofronteras.org/wp-content/uploads/2024/01/Maqueta\\_ES\\_vWEB.pdf](https://caminandofronteras.org/wp-content/uploads/2024/01/Maqueta_ES_vWEB.pdf)

38. Informes sobre inmigración irregular del Ministerio del Interior.

39. Informes sobre inmigración irregular del Ministerio del Interior.

40. <https://www.savethechildren.es/actua/emergencia-humanitaria-canarias>



### 2.1.2. Movilidad académica

Para estudiar en España siendo de un país no perteneciente a la Unión Europea que requiera visado de entrada, es necesario solicitar un visado de estudiante, además de cumplir con otra serie de requisitos<sup>41</sup>.

Las modificaciones realizadas en los últimos dos años han estado orientadas a facilitar la contratación de estudiantes extranjeros, de forma que las personas que tengan visado de estudiante puedan trabajar de manera automática sin necesidad de tramitar un nuevo visado de trabajo siempre que estén cursando estudios reglados, superiores o de habilitación profesional para un trabajo específico. Ya no es necesario esperar tres años para modificar el visado de estudiante a permiso de trabajo.

Sin embargo, todavía queda pendiente la ampliación de las opciones disponibles para la movilidad académica, incluso mediante acuerdos bilaterales y multilaterales que faciliten los intercambios académicos, como las becas para estudiantes y profesionales universitarios, las plazas de profesor/profesora visitante, los programas conjuntos de capacitación y las oportunidades de investigación internacionales, en cooperación con las instituciones académicas y otros interesados pertinentes.



41. <https://www.educaweb.com/contenidos/educativos/estudiar-espana/acceso-sistema-educativo-espanol-traves-programas-movilidad-estancias-estudios/>

### 2.1.3. Reagrupación familiar

Actualmente, **los procesos de reagrupación familiar son largos, complejos y costosos**. Para poder ejercer este derecho, la persona extranjera que reagrupa debe cumplir una serie de requisitos relacionados con el tiempo de estancia en el Estado español y demostrar los medios de subsistencia con los que cuenta, recursos económicos, de vivienda, etc., y que debe acreditar debidamente. Por su parte, la persona reagrupada también debe cumplir unos requisitos relacionados con la consanguinidad respecto a la persona reagrupante.

A pesar de las modificaciones realizadas y la flexibilidad de algunos de los criterios, **no se ha dado respuesta a las principales dificultades del proceso de reagrupación**. En el año 2022 se concedieron 47.190 autorizaciones de residencia por reagrupación familiar, el 60% a mujeres.

Se hace **necesario flexibilizar los criterios a todos los niveles** y garantizar la armonización legislativa para favorecer el derecho a la reagrupación familiar.

**La Directiva 2003/86 sobre reagrupación familiar**<sup>42</sup> fija las condiciones del derecho a la reagrupación familiar de que disponen las personas nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembro. En base a la misma,

el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha dictaminado el 30 de enero de 2024<sup>43</sup> que los menores no acompañados refugiados tienen derecho a la reagrupación familiar con sus padres, aunque hayan alcanzado la mayoría de edad durante el proceso. Esta sentencia servirá de jurisprudencia para casos similares siendo un importante hito para continuar avanzando en el derecho a la vida familiar de muchas personas migrantes y refugiadas.



42. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2003-81614>

43. <https://noticias.juridicas.com/actualidad/jurisprudencia/18767-tjue:-un-refugiado-menor-tiene-derecho-a-la-reagrupacion-familiar-aun-cumpliendo-la-mayoria-de-edad-durante-el-procedimiento/>

### 2.2. Condiciones y derechos laborales

A pesar de las recomendaciones de los diversos organismos internacionales de derechos humanos, **el Estado español, al igual que el resto de los países del norte global, sigue sin ratificar la Convención internacional de los trabajadores migrantes y sus familiares**<sup>44</sup> que contempla explícitamente la No discriminación en el reconocimiento de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. La no ratificación evidencia la falta de voluntad política de los estados “receptores” de migración para garantizar los derechos de las personas migrantes sin discriminaciones.

Sin embargo, sí pudimos celebrar **la ratificación del Convenio 189 sobre Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos** en febrero de 2023 y previamente, en 2022, la ratificación del Convenio sobre el trabajo a domicilio y del Convenio

sobre la violencia y el acoso, todos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con especial incidencia en ámbitos de trabajos feminizados y precarizados en los que las trabajadoras migrantes tienen un peso muy destacado.

Las principales brechas en cuanto al derecho al trabajo y los derechos laborales de las personas migrantes las encontramos en:

- El acceso al empleo
- La calidad en el empleo y las condiciones laborales
- La representación y participación de las trabajadoras y los trabajadores migrantes en la negociación colectiva y en el diálogo social.

#### 2.2.1. Acceso de las personas migrantes al empleo

Los datos de 2023 nos indican que las **personas ocupadas con nacionalidad extranjera representan más de 3 millones de trabajadores** de un total de 21.246.000; es decir, **representan el 14,22% del mercado laboral**<sup>45</sup>. Sin embargo, los datos de personas extranjeras afiliadas al Sistema de Seguridad Social indican que en diciembre de 2023 había 2.668.776 personas extranjeras en los diferentes Regímenes<sup>46</sup> lo que representa una brecha de alrededor de 350.000 personas extranjeras ocupadas, pero sin alta en Seguridad Social.

Los datos analizados sobre el acceso al empleo de la población migrante ofrecidos por el Informe sobre la *Integración de la población extranjera en el mercado laboral*

*español* de 2022<sup>47</sup>, publicado por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) indican que la proporción de personas extranjeras en el tramo de edad potencialmente activa es del 78%, sustancialmente por encima del 63% de la población nacida en España. Sin embargo, **las tasas de actividad de las personas extranjeras en la mayoría de los tramos de edad potencialmente activos son menores a las de población española**, lo que debe interpretarse como un indicador de falta de integración laboral.

El detalle por género revela que, al igual que sucede en el caso de los españoles, las mujeres extranjeras presentan una menor tasa de actividad global (65%) que la de los hombres (71%).

44. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>

45. Encuesta de Población Activa. INE. 4T 2023. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4140>

46. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4085>

47. [https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento\\_0141.htm](https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento_0141.htm)

## 2. ASEGURAR QUE LA MIGRACION SEA VOLUNTARIA, ORDENADA Y REGULAR

El informe destaca especialmente las altas tasas de actividad de la población extranjera más joven si se comparan con la población española en los mismos tramos de edad indicando una incorporación precoz al mercado laboral y el consiguiente abandono “temprano” del tránsito educativo que, a la postre, perjudica la adecuada inserción laboral.

Con respecto a las **tasas de desempleo** hay que constatar que siguen siendo considerablemente más elevadas entre las personas migrantes que para la población española, especialmente para las mujeres:

	Total	Española	Extranjera
Total	11,84	11,02	16,49
Hombres	10,26	9,53	14,58
Mujeres	13,59	12,70	18,47

Como ya hemos señalado a lo largo de este informe, la **situación administrativa** de las personas es el factor determinante para acceder a derechos. En el caso del acceso al empleo la situación de irregularidad impide que se den las condiciones para un “trabajo decente”, en los términos en los que lo define la OIT, que implica *acceder al empleo en condiciones de libertad y de reconocimiento de los derechos básicos del trabajo*”.

En el Informe “*Situación de las personas migrantes y refugiadas en España 2022*” elaborado por el FISI<sup>48</sup> se destaca la precariedad laboral de las personas en situación administrativa irregular. La elevada inestabilidad laboral; la ausencia total de empoderamiento, en tanto que las personas no cuentan con un marco de protección legal; la elevada vulnerabilidad agudizada por su situación administrativa y su estatus de migrante; el nivel de ingresos insuficiente y más bajo que el de trabajadores

contratados regularmente; la ausencia de derechos laborales y el escaso poder para exigir mejores condiciones. Los sectores de empleo donde más se concentran personas en situación administrativa irregular son la construcción, la hostelería, los cuidados, el trabajo de hogar y la agricultura, lo que va de la mano de condiciones laborales y salarios precarios.

El análisis del **nivel de cualificación** de las ocupaciones revela importantes diferencias entre personas trabajadoras españolas y extranjeras. La presencia relativa de trabajadores/as migrantes es tanto más acusada cuanto menor es el nivel de cualificación de las tareas desempeñadas.

Un 30% de la población migrante en España tiene titulación universitaria<sup>49</sup>, obtenida fundamentalmente en sus países de origen. Sin embargo, estas personas se ven obligadas a trabajar en empleos por debajo de su cualificación como consecuencia, entre otros factores, del complicado proceso de homologación de los títulos<sup>50</sup>.

La desigual presencia en las distintas actividades revela igualmente un déficit de integración. Un 20% de las personas ocupadas españolas trabajan como asalariadas para el sector público frente a solo el 2,5% de las personas extranjeras. En el servicio doméstico las diferencias son abrumadoras: un 43% de los afiliados en alta laboral en el régimen de Empleados del Hogar tienen nacionalidad extranjera. La diferencia es enormemente más acusada en el caso de las mujeres: este régimen solo ocupa al 3% de las afiliadas en alta españolas frente al 16% de las afiliadas extranjeras<sup>51</sup>.

En lo que respecta a las **personas autónomas**, a 31 de diciembre de 2023 la Seguridad Social informa de que **hay 431.696 personas extranjeras dadas de alta en este régimen**. Como indica la Unión de Trabajadores y Profesionales Autónomos (UPTA)<sup>52</sup>, en los dos últimos años se viene produciendo un elevado incremento de personas extranjeras afiliadas al RETA: “Los datos no dan lugar a dudas, el trabajo autónomo extranjero es el

48. <https://www.inclusion.gob.es/web/cartaespana/-/informe-situacion-de-las-personas-migrantes-y-refugiadas-en-espana-2022->

49. [https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/ejes/analisis/Pres\\_integracion\\_sistemaeducativo71022.pdf](https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/ejes/analisis/Pres_integracion_sistemaeducativo71022.pdf)

50. [https://www.ine.es/prensa/epa\\_2021\\_m.pdf](https://www.ine.es/prensa/epa_2021_m.pdf)

51. Ibidem

52. <https://uptaextremadura.es/los-inmigrantes-el-motor-del-emprendimiento-en-nuestro-pais/>

## 2. ASEGURAR QUE LA MIGRACION SEA VOLUNTARIA, ORDENADA Y REGULAR

pilar fundamental del crecimiento del sistema, a pesar de la falta de incentivos que existen para el desarrollo de políticas activas de autoempleo extranjero en la mayoría de las comunidades autónomas.”

Se trata de un régimen en el que **se están detectando prácticas fraudulentas y discriminatorias** hacia las personas trabajadoras a través de los denominados “**falsos autónomos**”. La Inspección de Trabajo ha detectado en 2022 40.000 casos y el INE ha reclasificado en 2022 a 137.000 personas como empleadas asalariadas que previamente habían manifestado ser trabajadores independientes. Estos casos, además, se focalizan en sectores donde la presencia de personas trabajadoras extranjeras es mayor, como la hostelería o

el transporte de paquetería y de comida. Por tanto, son datos que resaltan la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes en su acceso al mercado laboral.

En consecuencia, **las personas trabajadoras migrantes se enfrentan a un mercado laboral discriminatorio con tasas de actividad, ocupación y empleo mucho menores que las personas españolas y que les deriva hacia ocupaciones y puestos laborales de baja cualificación y en condiciones de mayor precariedad laboral puesto que, incluso en condiciones de regularidad, deben desempeñar funciones laborales en la economía informal.**

### 2.2.2. La calidad del empleo y condiciones laborales

Las condiciones en el empleo son también de mayor vulnerabilidad y precariedad.

En primer lugar, el porcentaje de **temporalidad de los contratos** de las personas extranjeras es casi el 36% frente a un 23,4% entre los españoles, es decir, más de 12 puntos adicionales de temporalidad.

La **brecha salarial** entre las personas trabajadoras españolas y migrantes es del 37%, de media; siendo aún mayor entre algunos colectivos como las personas trabajadoras latinoamericanas o entre las mujeres, cuya brecha salarial con las mujeres españolas es del 40%<sup>53</sup>. Según se recoge en el informe del FISI (2022)<sup>54</sup>, el salario medio total de la nacionalidad extranjera en 2021 es un 26,6% inferior al de la nacionalidad española y un 21,8% al de la doble nacionalidad.

Desde la perspectiva de quienes reciben prestaciones por desempleo del Servicio Público de Empleo Estatal se confirma también una **menor tasa de cobertura de la población extranjera**: la tasa de cobertura aproximada de la prestación por desempleo sobre la población desempleada es del 60% pero sin embargo,

la ratio alcanza solo el 54% en el caso de las personas desempleadas migrantes. La situación es claramente más desfavorable para las mujeres que para los hombres: la tasa de cobertura de las desempleadas españolas alcanza el 56% mientras que solo es del 43,4% para las desempleadas extranjeras<sup>55</sup>.

Estas condiciones laborales afectan tanto a las cotizaciones como a la generación de pensiones. En consecuencia, dificultan poder tener una jubilación digna que les dote de seguridad durante la vejez. A ello se suman las dificultades en la coordinación de la Seguridad Social con otros países de forma que permita el retorno a los países de origen durante la jubilación.

Finalmente, debemos destacar la **falta de representación y participación de las trabajadoras y los trabajadores migrantes en la negociación colectiva y en el diálogo social.**

Las mesas de diálogo social promovidas por el Ministerio de Trabajo incorporan a los responsables de las organizaciones sindicales y empresariales mayoritarias, pero no a otras entidades sociales ni a las

53. Encuesta de Estructura Salarial 2022. INE. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=28190>

54. Ídem nota 41.

55. Informe sobre la Integración de la Población Extranjera en el Mercado Laboral Español. OBERAXE, 2022

asociaciones representativas de personas migrantes. Esta circunstancia, en el caso de este colectivo, tiene impacto en su nivel de representatividad, ya que, si bien los sindicatos no ofrecen datos desglosados por nacionalidad de sus afiliados y afiliadas y no es fácil estimar bien el dato, la participación social del colectivo se canaliza principalmente a través de un movimiento asociativo propio, que además suele agruparse por nacionalidades o regiones. Por tanto, no tener este elemento en cuenta, dificulta incorporar las

perspectivas, necesidades y propuestas de un colectivo con un peso destacado en el ámbito laboral.

Las recomendaciones de los órganos de Tratados se han referido en numerosas ocasiones a las condiciones del empleo de hogar y al sector agrícola, en los que las personas trabajadoras migrantes tienen un peso importante<sup>56</sup>, y de manera destacada las mujeres, es por ello, que nos referimos a estos dos ámbitos de manera particular.

### 2.2.3. Empleo de hogar y cuidados

En el año 2022 se vieron reconocidas algunas de las reivindicaciones históricas del movimiento asociativo de las trabajadoras de hogar y cuidados como **la ratificación del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o el reconocimiento de la prestación por desempleo** con la reforma legislativa contenida en el *Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar*, que también reconoció, la incorporación del colectivo en el Fondo de Garantía Salarial o estableció límites al despido libre (desistimiento)<sup>57</sup>.

La firma del Convenio 189 es un avance importante, sin lugar a duda, pero **quedan aún puntos de importancia pendientes** que avanzaba la propia reforma legislativa como el fin de la exclusión del Empleo de hogar de la Ley de Riesgos Laborales, que habrá de reformarse incorporando la perspectiva de género, o la propuesta para la identificación de las enfermedades profesionales. Es **necesario que se realice la trasposición normativa y plasmar los derechos en el marco jurídico** para que las mejoras lleguen a la práctica y afecte al día a día de estas mujeres.

Resulta difícil conocer el alcance de la reforma porque no hay estadísticas concretas sobre el número de trabajadoras de hogar que han podido cobrar el desempleo, por ejemplo, pero teniendo en cuenta que la medida no fue retroactiva, el impacto sobre aquellas que han dedicado gran parte de su vida laboral al empleo de hogar será por el momento bastante limitado.

Otros temas de gran calado quedaron fuera de esta reforma, entre ellos la existencia de mecanismos eficaces de control de las condiciones laborales, una mejor regulación de las jornadas de trabajo y del régimen interno para acabar con los constantes abusos denunciados que vaya dando pasos para su progresiva desaparición. También la **regularización del trabajo sumergido**, que se calcula afecta a una tercera parte del sector y, relacionado con este punto, la regularización administrativa de las personas migrantes, que en un alto porcentaje están ocupadas en este ámbito. Según el informe del FISI (2022), se calcula que más de 600.000 personas trabajan en este sector, **el 94% mujeres**. Entre ellas, **70.000 se encuentran en situación administrativa irregular**, según los datos de la investigación *"Esenciales y sin derechos"* de Oxfam Intermón<sup>58</sup>. **Unas 40.000 mujeres trabajan como internas y 9 de cada 10 son extranjeras.**

---

56. Un 45,35% del total de personas afiliadas en el Régimen de Hogar son extranjeras y un 33,17% del Régimen Agrario. <https://revista.seg-social.es/-/afiliados-extranjeros-enero-2024>

57. Si bien esta figura de despido desaparece, continúan contemplándose causas particulares de finalización del contrato y se mantienen la discriminación del sector al establecer menor cuantía en la indemnización por despido.

58. <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/esenciales-sin-derechos-empleadas-hogar?hsLang=ca>

## 2. ASEGURAR QUE LA MIGRACION SEA VOLUNTARIA, ORDENADA Y REGULAR

Según la Encuesta de Población Activa, en el cuarto trimestre de 2023 había 515.700 “hogares como empleadores de personal doméstico”, sin embargo, los datos de afiliación a la Seguridad Social a 29 de diciembre de 2023 eran de 168.774 personas (solo el 32,7%), lo que es un evidente indicador de la precariedad en la contratación en el empleo del hogar.

**Las condiciones de trabajo son precarias**, como acredita que el 65% de las trabajadoras trabajen por horas y, al menos una cuarta parte de trabaja menos

de 10 horas semanales<sup>59</sup>. En el extremo contrario, las trabajadoras internas tienen jornadas interminables ya que deben estar disponibles para los empleadores durante todo el tiempo en el hogar.

Por tanto, **la precariedad y la desprotección siguen siendo características del sector de hogar y de los cuidados, dejando a las mujeres migrantes expuestas a otra serie de vulnerabilidades (acoso, explotación, abusos, etc.) que repercuten de forma clara sobre sus condiciones de salud física y mental.**

### 2.2.4. Empleo en el sector agrícola

Otro de los sectores económicos en los que se manifiesta la situación de precariedad laboral de las personas trabajadoras migrantes es el agrícola. El número de **personas extranjeras afiliadas al Sistema Especial Agrario** en diciembre de 2023 asciende a **225.576**. En total, las personas de origen migrante representan el 27% de las personas trabajadoras en la actividad agraria, lo que significa que es un sector fundamental desde la perspectiva del acceso al empleo.

Uno de los elementos clave a considerar en el trabajo agrícola es su **temporalidad** en los distintos enclaves. Las producciones en Huelva y Lleida, por ejemplo, precisan una gran intensidad de mano de obra en determinados períodos (100.000 en Huelva y 7.000 en Lleida) que, al finalizar la campaña deben irse para buscar otros empleos.

Las ofertas laborales de estos enclaves agrarios son **muy poco atractivas pues los salarios son muy bajos (el mínimo legal)**. Pese a que el cultivo de la fresa y otros frutos rojos en Huelva genera cerca de 400 millones de euros de beneficios anuales, el Convenio Colectivo del

Campo en la provincia fija por ley uno de los salarios más bajos y precarios que, hasta la modificación de este en 2020, era inferior al salario mínimo interprofesional<sup>60</sup>.

En el informe de elaborado por **Alianza por la Solidaridad “Vecinas: vivas donde vivas”, (2022)** se da a conocer, mediante testimonios directos, la vulneración del derecho al empadronamiento que sufren las mujeres migrantes que viven en los asentamientos chabolistas de Huelva y Almería<sup>61</sup> menoscabando sus derechos como miembros de pleno derecho de las comunidades de los municipios en los que trabajan contribuyendo a su desarrollo.

El Informe Jurídico sobre la situación de las jornaleras en los campos de fresa de Huelva<sup>62</sup> recoge testimonios sobre las condiciones de horas de trabajo, salarios y otras situaciones de discriminación como acoso sexual en los campos de fresa; estos testimonios son el reflejo de cómo **el campo y el sector agrícola español es un entorno de enorme sufrimiento para las trabajadoras migrantes.**

---

59. Op. Cit. Oxfam Intermon

60. Alimentos industriales, trabajo precario. Amigos de la Tierra, 2022

61. <https://www.alianzaporlasolidaridad.org/casos/diagnostico-vecinas>

62. [La situación de las jornaleras en los campos de fresa de Huelva](#). 2021

### 2.3. Propuestas para la implementación en el Estado Español de las medidas para garantizar una migración voluntaria y segura

#### Vías de entrada

- I. Modificar la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social para facilitar la contratación en origen para el desarrollo de una actividad laboral en España adecuando el catálogo de ocupaciones a nivel autonómico, ampliando los convenios internacionales y reduciendo la complejidad administrativa y los tiempos de tramitación.
- II. Potenciar los visados de búsqueda de empleo ampliando la duración, flexibilizando los requisitos y promoviendo un intercambio ágil por un permiso de residencia y trabajo en caso de que se formalice un contrato o se emprenda un negocio por cuenta propia.
- III. Potenciar los visados de estudios en todos los niveles educativos y promover programas que apoyen a las personas que posteriormente deseen permanecer en el Estado español.
- IV. Facilitar la reagrupación familiar flexibilizando los medios económicos suficientes y condiciones de vivienda para favorecer de manera efectiva el derecho a la vida familiar a todos los niveles, incluyendo a los hijos e hijas mayores de 18 años. En el caso de reagrupación de dos ascendientes, siendo uno de ellos menor de 65 años, permitir que ambos puedan ser reagrupados y no se restrinja el derecho al trabajo de la persona reagrupada que esté en edad laboral y desee trabajar.
- V. Priorizar ante la llegada de personas migrantes por vías no autorizadas la atención sanitaria y psicológica por delante de la actuación policial, generando un mecanismo diferente a la detención durante, al menos, 72 horas.
- VI. Garantizar la protección y los derechos de la infancia migrante y de los colectivos en situación de vulnerabilidad que llegan por vías no autorizadas.
- VII. Respetar el principio de no devolución, consistente en la prohibición de expulsar o devolver a una persona al territorio de cualquier país en el que su vida o su libertad se encuentren amenazadas, o en el que pueda sufrir tortura, tratos inhumanos o degradantes u otras vulneraciones de sus derechos humanos recogidos en el Art. 33.1 de la Convención de Ginebra, así como en el Art. 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- VIII. Apoyar y fortalecer las asociaciones de personas migrantes como puntos de información y asesoría jurídica.

#### Derechos laborales

- I. Ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, como principal instrumento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para la defensa y protección de las personas migrantes.
- II. Continuar con los avances para lograr la plena equiparación de derechos en empleo de hogar con la inclusión del sector en la ley de riesgos laborales, con la creación de mecanismos eficaces de control de las condiciones de trabajo, con la revisión del régimen interno y con regularización de las miles de trabajadoras que se encuentran en situación irregular, entre otros puntos pendientes.
- III. Reforzar la Inspección de Trabajo para garantizar el cumplimiento de los derechos laborales y poner fin a las situaciones de explotación laboral y salarial, que sufren de manera particular las personas migrantes en situación de mayor vulnerabilidad.
- IV. Seguir avanzando para que los procedimientos de homologación de titulaciones sean ágiles, rápidos

## 2. ASEGURAR QUE LA MIGRACION SEA VOLUNTARIA, ORDENADA Y REGULAR

y sencillos, de manera que pueda resolverse el elevado número de expedientes en trámite y se facilite la gestión del reconocimiento de las enseñanzas y formaciones de los países de origen.

- V. Desarrollar mejores sistemas de información, a través de la red de agencias de empleo, para ayudar a las personas migradas a encontrar los empleos que mejor correspondan a sus capacidades. Aumentar las oportunidades de capacitación para mejorar sus niveles generales de competencias profesionales y asegurar que las personas inmigrantes no tengan vinculadas las dificultades de acceso a la formación y al mercado de trabajo a su condición extranjera.
- VI. Diseñar un modelo de Sistema Nacional de Empleo que asegure el acceso a los empleos públicos de las

personas migrantes, equilibrando su porcentaje poblacional, con la presencia de trabajadores y trabajadoras en puestos públicos para garantizar su plena integración en el mercado único europeo y la libre circulación de las personas trabajadoras.

- VII. Facilitar a las personas migrantes el acceso a créditos, inversión, tierra y mercados en el sector agrícola y otros. Hacer accesibles las ayudas agrícolas, tales como los subsidios y la capacitación.
- VIII. Facilitar el derecho al empadronamiento sin domicilio fijo, o en los asentamientos de las personas que trabajan en el sector agrícola.



# 3. APOYAR LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO



## OBJETIVOS 7, 14, 15, 16, 17, 19, 20 Y 22

Los principios rectores del PMM especifican que en base al derecho internacional de los derechos humanos se defienden los principios de no regresión y no discriminación y señalan que la aplicación del PMM 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*. Además, se reafirma el compromiso de **eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes y sus familias**, como el racismo, la xenofobia y la intolerancia.

El Estado español cuenta con 12 las recomendaciones de los Órganos de Tratados sobre la integración de las personas migrantes y el goce efectivo de sus derechos sin discriminación. Son reiteradas las recomendaciones específicas relativas al derecho al empleo, la educación, la vivienda, la salud o los servicios sociales y existe especial preocupación por las medidas para garantizar derechos sin discriminación a la infancia migrante o para incorporar la perspectiva de género en las políticas migratorias. Están vinculadas por tanto con los siguientes objetivos del PMM:

**OBJETIVO 7.** Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración

**OBJETIVO 15.** Proporcionar a los migrantes accesos a servicios básicos

**OBJETIVO 17.** Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración.

**Objetivo 7** enumera diferentes acciones para respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad. Destaca el compromiso para defender en todo momento el interés superior del niño, y aplicar un enfoque con perspectiva de género al abordar la vulnerabilidad, incluso al responder a las corrientes migratorias mixtas.

En la misma línea el **objetivo 15** entronca directamente con el derecho al disfrute de un nivel de vida adecuado

recogido en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos incluyendo el acceso a la sanidad y educación, a la vivienda, la alimentación, el vestido y una mejora constante de las condiciones materiales, sin discriminación alguna.

El **objetivo 16** se sustenta en una base sólida de principios del derecho internacional de los derechos humanos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y diversos tratados internacionales. Estos instrumentos garantizan el derecho a la participación política, el tiempo libre, la vida cultural y otros aspectos esenciales de la vida humana, independientemente de la nacionalidad o estatus migratorio. Es crucial destacar que el pleno disfrute de estos derechos no solo implica un reconocimiento legal, sino también la eliminación de barreras que dificultan su ejercicio efectivo.

El **objetivo 17** aborda de forma específica la igualdad de trato y no discriminación, con un foco en la prevención y persecución de los delitos de odio y en la sensibilización de la población en los países de destino para modificar la percepción negativa que pueda existir entorno a las personas migrantes.

Aunque ha habido avances del Estado español en la consecución de los objetivos recogidos en el PMM en materia de participación política y social de las personas migrantes, siguen existiendo barreras legislativas y de política pública que son importantes abordar.

Además de los puntos que se detallan en el informe, la Red de seguimiento del PMM de las entidades españolas ha identificado dos puntos de especial preocupación. Por un lado, la importancia de **los derechos culturales** en cuanto a poner en valor las culturas y las diferentes expresiones, **garantizando la pluralidad cultural**, así como la interculturalidad, y potenciarla por la riqueza que trae consigo, tanto para la sociedad como para el individuo. Por otro lado, la creación de las condiciones necesarias para garantizar las **contribuciones de los migrantes y las diásporas a sus países de origen** promoviendo políticas migratorias que optimicen los beneficios que la diáspora reporta a los países de origen y destino y sus comunidades.

### 3.1. Derecho a un nivel de vida adecuado

Los datos referentes al empleo del apartado 2.2 muestran una combinación de una menor tasa de empleo y de la relegación del mantenimiento de la ocupación de las personas migrantes a puestos de menores cualificaciones y peores salarios. Esta combinación se traduce en un volumen muy importante de población inmigrante situada en “riesgo de pobreza” o incluso en “privación material”. El 53% de las personas extranjeras residentes en España y procedentes de países no-UE se encontraban en riesgo de pobreza en el año 2022, frente al 16% de las personas españolas, según la más reciente Encuesta de Condiciones de Vida (INE). Los porcentajes de personas extranjeras no-UE en situación de “privación material” eran mucho mayores que los referidos a las españolas, con casi dos tercios de estas personas migrantes en situación de no poder afrontar un gasto imprevisto<sup>63</sup>.

Entre las personas migrantes en situación de mayor vulnerabilidad se encuentran las que están en situación de irregularidad administrativa o las que tienen un año o menos de residencia ya que se encuentran excluidas del derecho al Ingreso Mínimo Vital de la Seguridad Social y de las ayudas complementarias de las Comunidades Autónomas. Se estima que aproximadamente 950.000 personas migrantes se encuentran actualmente en esta situación.

#### 3.1.1. Derecho a la vivienda

Las dificultades a las que se enfrenta la población migrante en cuanto al disfrute del derecho a una vivienda digna es una preocupación manifestada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas<sup>64</sup> y por el conjunto de organizaciones de la sociedad civil. Este derecho no es solo uno de los principales para garantizar un nivel de vida adecuado, sino que además es fundamental para tener acceso a las autorizaciones de residencia y trabajo en el Estado español.



63. [Inmigración, trabajo, productividad y desigualdad en España](#). Carmen González, Real Instituto Elcano. Febrero 2024

64. E/C.12/ESP/CO/6, 25 de abril de 2018. Observación 40.

El acceso a la vivienda comporta serias dificultades para la población migrante, en especial para aquellas que se encuentran en situación administrativa irregular. A las dificultades de los altos precios, tanto en propiedad como en alquiler, y la falta de un parque público de vivienda social que afectan a toda la población, se suman otros obstáculos como la xenofobia y la desconfianza hacia las personas de origen extranjero por parte de las personas arrendatarias, la imposibilidad de cumplir con los requisitos formales de alquiler o de acceso a ayudas económicas y las dificultades para el empadronamiento.

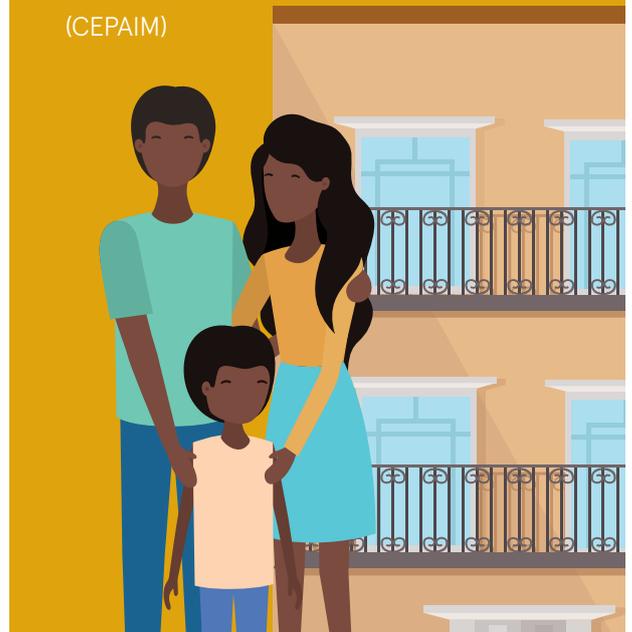
La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, no da respuesta a la situación de exclusión residencial que sufren las personas en situación administrativa irregular. Si bien la Ley recoge que todas las personas con independencia *de las condiciones documentales y administrativas de las personas afectadas* puedan acceder a vivienda social de emergencia, la carencia de este tipo de viviendas imposibilita el acceso a la misma.

Por otro lado, la vivienda es la esfera que registra la tasa de discriminación más alta<sup>65</sup>. Un **31%** de las personas de origen étnico o racial encuestadas percibieron discriminación en el acceso a la vivienda durante el último año, siendo especialmente las pertenecientes al grupo África no mediterránea, magrebí y Pueblo Gitano las que, en términos generales, perciben de forma más evidente que son **víctimas de discriminación racial en el ámbito de la vivienda**<sup>66</sup>.

Finalmente, cabe destacar la grave situación de vulneración de derechos en los asentamientos informales donde viven en su mayoría los grupos étnicos y poblacionales más expuestos a la discriminación racial<sup>67</sup> y enfrentan una situación de vulnerabilidad e inseguridad extrema.

A un **17,7%** de personas migrantes le negaron enseñarles la vivienda para alquilar o comprar, a un **20,8%** no quisieron alquirlársela, y a un **20,1%** les pusieron problemas o más requisitos que al resto.

(CEPAIM)



65. EU-MIDIS III de 2016 y CEDRE 2020.

66. Último dato disponible por el CEDRE (2020).

67. <https://www.cepaim.org/publicacion/investigacion-aproximacion-a-la-magnitud-del-fenomeno-de-los-asentamientos-de-inmigrantes-en-espana/>

#### 3.1.2. Derecho a la salud

La exclusión sanitaria sigue siendo una realidad que confrontan miles de personas migrantes en España como atestiguan diversos informes de organizaciones sociales. Así, en su último informe, Médicos del Mundo ha documentado que entre **enero y septiembre de 2023 más de 8.000 personas han tenido serias dificultades, cuando no se han visto directamente imposibilitadas de acceder a la atención sanitaria**<sup>68</sup>. Esta situación es consecuencia directa del marco normativo establecido por el Real Decreto-Ley 7/2018. Cabe recordar que esta normativa ya había sido calificada como insuficiente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas al considerar que no había conseguido superar todas las restricciones que había impuesto la reforma regresiva de 2012. Asimismo, el Comité, alertaba que la norma exige *ciertas condiciones, que constituyen barreras para los migrantes en situación irregular, y no supera los retrocesos del decreto anterior pues establece dos nuevos requisitos para las personas migrantes en situación administrativa irregular: la obligación de probar que la persona lleva en España más de tres meses y la no existencia de un tercero obligado al pago*<sup>69</sup>.

Además de estos requisitos, la actual normativa tiene dos importantes lagunas que impiden el disfrute efectivo del derecho a la atención sanitaria y condena a muchas personas a una situación de exclusión. En primer lugar, en los casos de personas que no puedan acreditar llevar en España tres meses, el RDL 7/2018 – al contrario que toda la normativa precedente – no garantiza en todo caso la **atención sanitaria a situaciones de especial vulnerabilidad** como son los menores de edad, las mujeres embarazadas o la atención en urgencias. Por otro lado, la exclusión sanitaria no afecta únicamente a las personas migrantes en situación administrativa irregular, sino también a las personas mayores que llegan a España con autorización de residencia fruto de un proceso de **reagrupación familiar** y a quienes la actual legislación niega el derecho a la atención sanitaria dejándolas en una situación de total desprotección.

Las consecuencias de la exclusión sanitaria sobre la salud de las personas migrantes pueden llegar a ser dramáticas. Así, varios informes de organizaciones sociales han referido casos de desatención de enfermedades tan graves como cáncer, enfermedades cardiovasculares, hipertensión, VIH y salud mental entre otras<sup>70</sup>. Del mismo modo, negar a una persona un derecho tan básico como la atención sanitaria profundiza la sensación de exclusión y vulnerabilidad social y afecta negativamente a la salud mental provocando cuadros de ansiedad y depresión, entre otros.

Ante esta situación, no deja de resultar sorprendente que tras seis años de aplicación del RDL 7/2018 no se haya realizado una evaluación por parte del Ministerio de Sanidad para averiguar si efectivamente ha logrado restituir la universalidad, y cuáles son los vacíos que tiene la normativa y que habría que corregir<sup>71</sup>. Asimismo, resulta sintomático que la inmensa mayoría de Comunidades Autónomas no aporta el dato de personas extranjeras que tienen tarjeta sanitaria o documento acreditativo del derecho a la salud, dificultando con ello poder dimensionar adecuadamente el verdadero alcance de la exclusión sanitaria.

No obstante, a pesar de esta falta de evaluación pública, las evidencias aportadas por la sociedad civil y la propia experiencia acumulada parecen haber convencido al Ministerio de Sanidad de la **necesidad de abordar una reforma legislativa dirigida a ampliar la cobertura sanitaria de las personas migrantes que aún permanecen excluidas**. Así, en 2022 comenzó la tramitación parlamentaria de un Proyecto de Ley que finalmente decayó como consecuencia del adelanto electoral de 2023. Ahora, el nuevo Gobierno ha anunciado un proyecto más ambicioso dirigido a alcanzar una sanidad plenamente universal, si bien aún no se conoce una propuesta de texto legislativo.

68. II Informe de barreras al Sistema Nacional de Salud en poblaciones vulnerabilizadas. Médicos del Mundo, Diciembre 2023 <https://www.medicosdelmundo.org/actualidad-y-publicaciones/publicaciones/ii-informe-de-barreras-al-sistema-nacional-de-salud-en>

69. 2020-41/CESCR/FU Informe intermedio del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, 15 de junio de 2020

70. [www.reder162012.org](http://www.reder162012.org)

71. <https://yosisanidaduniversal.net/materiales/informes/informe-derecho-asistencia-sanitaria-comunidades-autonomas>

**Sólo en 2023**  
al menos **8000 personas**  
migrantes no han podido acceder con normalidad a la atención sanitaria o han sido directamente excluidas de la misma

(MÉDICOS DEL MUNDO)



### 3.1.3. Derecho a la educación

Desde la perspectiva del derecho a la educación, se muestra una dualidad significativa: si bien, en los últimos años se han producido avances relevantes en el ámbito legislativo<sup>72</sup> los datos siguen mostrando una preocupante situación para el alumnado de origen extranjero.

En el curso 2022/2023 estaban matriculados 988.781 alumnos/as extranjeros en Enseñanzas de Régimen General y de Régimen Especial. Un dato muy relevante es que **la tasa de abandono educativo temprano continúa siendo mucho mayor para el alumnado extranjero**: 30,6% frente al 11,5% del alumnado español en 2022, **cinco puntos superiores al año precedente**, por lo que la brecha continúa aumentando. Uno de los factores que pueden influir es la brecha en la **tasa de escolarización en la educación infantil no obligatoria** que se sitúa en 25 puntos porcentuales entre la población española (73% de matriculación) y extranjera (48%)

Desde la perspectiva del rendimiento académico, el informe PISA ofrece datos de una enorme brecha entre el alumnado español y el extranjero en competencias matemáticas, científica y lectora, así como de una tasa de repetición mayor del doble para el alumnado extranjero (50% frente al 22% del alumnado español).

Las tasas de concentración y segregación del alumnado de origen extranjero en centros de titularidad pública siguen estando en cifras muy elevadas: en el año 2022, las tasas de matriculación en centros públicos de

alumnado de origen extranjero fueron de un 15% mayor en educación infantil, un 16% en educación primaria y un 10% en la ESO que la matriculación de alumnado español. Esto se traduce en la persistencia de la segregación educativa y a la existencia de centros gueto donde el total del alumnado es de origen extranjero.

Todos estos datos indican que no sólo no se está dando respuesta las recomendaciones de los Órganos de los Tratados<sup>73</sup> sino que la brecha entre alumnado de origen extranjero y español tanto en abandono educativo temprano como en rendimiento académico y en concentración y segregación educativa aumentan a pesar de la legislación adoptada en los dos últimos años.



<sup>72</sup>. [Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación](#): todas las personas extranjeras menores de 16 años tienen pleno derecho a acceder a las enseñanzas obligatorias del sistema educativo. El derecho a la educación básica se garantiza independientemente de la situación legal de la familia. Tanto si los progenitores se encuentran en situación irregular, como si son refugiados o cumplen los requisitos para ser residentes, los hijos o hijas deberán ser igualmente escolarizados; [La Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional](#) y la [Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria](#).

<sup>73</sup>. E/C.12/ESP/CO/6 (CESCR 2018), CRC/C/ESP/CO/5-6 (CRC 2018)

## 3.2. Participación política

La participación política es un derecho fundamental de la ciudadanía que contribuye, entre otras cuestiones, a una mayor cohesión social. Sin embargo, **las personas migrantes en España, a pesar de representar un 15% del total de la población, carecen en su mayor parte de este derecho.**

La Constitución Española reconoce en su artículo 23<sup>74</sup> el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. No obstante, la propia Constitución excluye de este derecho a las personas extranjeras *salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad<sup>75</sup>, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Además, deberán haber residido en España de manera "legal e ininterrumpidamente durante, al menos, los cinco años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral"*.

España ha suscrito hasta el momento 12 acuerdos de reciprocidad con diversos países. Todos ellos condicionan a su vez la participación a que las personas hayan residido en España legal e ininterrumpidamente durante, al menos, los cinco años anteriores a las elecciones, y que se den de alta en el censo electoral de extranjeros residentes en España. Como consecuencia, durante el último ciclo electoral en España, el 73% de las personas extracomunitarias con residencia autorizada en España carecían de derecho a voto.

El criterio de la reciprocidad es discriminatorio por cuanto excluye del derecho al sufragio activo y pasivo a muchas personas migrantes que quedan fuera de los acuerdos entre países pero que forman parte de nuestra sociedad.

En cuanto a las elecciones autonómicas, el artículo 39 de la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General o ley electoral, indica que solo las personas extranjeras nacionalizadas podrán votar en estas elecciones siempre y cuando estén inscritas en el censo electoral desde el día primero del segundo mes anterior a la convocatoria. En el año 2022 un total de 181.581 personas extranjeras adquirieron la nacionalidad española<sup>76</sup>, la gran mayoría de ellos (157.415) por haber residido en el país más de diez años de forma legal y continuada. El grupo de edad mayoritario son los menores de 10 años (69.213), seguido por el de los adultos que se encuentran entre los 30 y los 39 (34.100).

En el caso de las últimas elecciones municipales celebradas en España, el 28 de mayo de 2023, un total de 455.024 personas extranjeras tuvieron ese derecho, es decir, **tan solo el 7% de las personas extranjeras pudieron ejercer su derecho a voto en las elecciones municipales del 28 de mayo de 2023<sup>77</sup>.**

**Las personas en situación irregular no pueden votar en ninguna de las elecciones** (estatales, autonómicas o municipales) al no contar con permiso de residencia legal en España, siendo un requisito fundamental para solicitar el voto en el censo.

En definitiva, **tan solo una minoría de personas migrantes tienen derecho a voto en el Estado español. Esta exclusión del derecho al sufragio activo y pasivo de las personas migrantes les priva de una herramienta fundamental para defender y exigir sus derechos.** Las personas inmigrantes contribuyen a la sociedad española<sup>78</sup> en términos demográficos, económicos, laborales, tanto en niveles micro como macroeconómicos, careciendo de todo derecho a participar en las políticas públicas a cuyo financiamiento contribuyen.

74. Constitución española. Artículo 13.2

75. En las elecciones municipales de 2023 podrán votar nacionales de Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Reino Unido y Trinidad y Tobago.

76. [https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177001&menu=ultiDatos&idp=1254735573002](https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177001&menu=ultiDatos&idp=1254735573002)

77. [https://www.ine.es/prensa/elecmun23\\_1.pdf](https://www.ine.es/prensa/elecmun23_1.pdf)

78. [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/06/La\\_contribucion\\_de\\_la\\_inmigraci%C3%B3n\\_a\\_la\\_economia\\_esp%C3%B1ola-1.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/06/La_contribucion_de_la_inmigraci%C3%B3n_a_la_economia_esp%C3%B1ola-1.pdf)



## 3.3. Eliminar todas las formas de discriminación

### 3.3.1. Discriminación por situación administrativa

En la normativa española siguen existiendo **graves carencias en la garantía y protección de los derechos de las personas extranjeras en situación administrativa irregular**, de forma que no solo no existen medidas específicas para su protección, sino que quedan excluidas de las principales normativas no siendo reconocidas como sujetos de derechos. Esto afecta a las más de 500.000 personas<sup>79</sup> en situación administrativa irregular en España.

La **Ley de Extranjería** reconoce diferentes derechos a las personas extranjeras en función de la situación administrativa que tengan y, por tanto, está lejos de garantizar el respeto, la protección y el cumplimiento efectivos de los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio.

El Reglamento de Extranjería (RELOEX) se ha reformado en los últimos años en varias ocasiones siendo la última en julio de 2022, con el objetivo de facilitar autorizaciones de residencia y trabajo a las personas que actualmente se encuentran en España en situación administrativa irregular para facilitar su incorporación al mercado de trabajo.

A pesar de las modificaciones realizadas el alcance conseguido ha sido limitado ya que **se han mantenido los dos principales criterios para la solicitud de las autorizaciones de residencia y trabajo**:

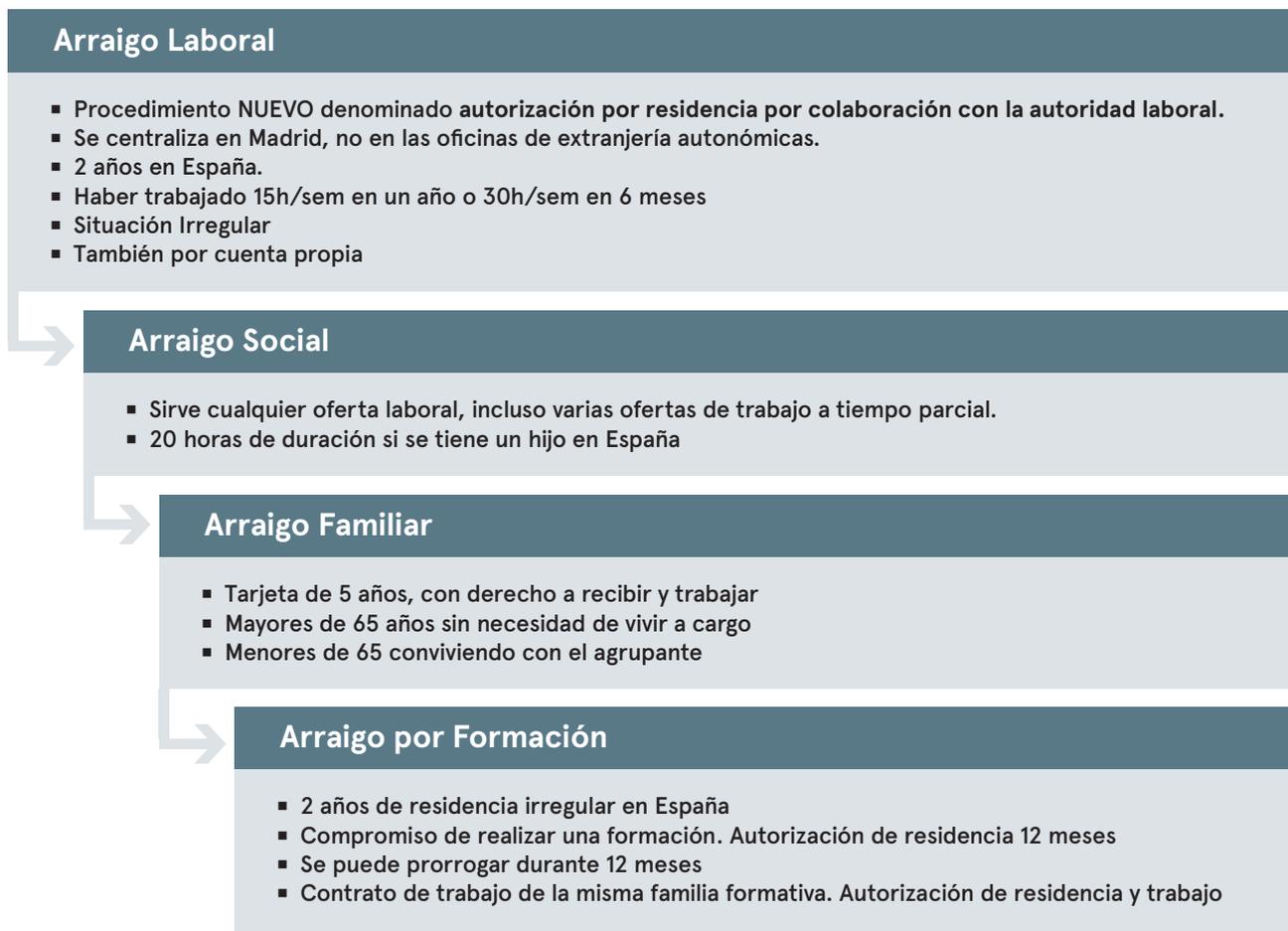
- La persona tiene que estar un mínimo de dos o tres años en situación administrativa irregular residiendo en España.
- La autorización de residencia y trabajo está vinculado a tener una oferta de trabajo con unas condiciones determinadas.

**El requisito del empadronamiento** también ejerce en múltiples ocasiones como una **barrera insalvable** para muchas personas en situación administrativa irregular por la dificultad que conlleva, bien porque la persona carezca de documentación o por la ausencia de un contrato de arrendamiento, entre otros motivos<sup>80</sup>.

Según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, **“en 2023, de media, una persona migrante tarda de siete años y medio en conseguir un permiso de residencia”**.

79. La Memoria 2022 de la Fiscalía General del Estado

80. Un caso extremo es el de Ceuta y Melilla donde la posibilidad de inscribirse en el padrón municipal queda restringida a las personas con residencia autorizada.



#### **Autorizaciones de personas con autorización de arraigo<sup>81</sup>: 190.414 (2023)**

Arraigo social: 93.971  
Arraigo familiar: 62.094  
Arraigo laboral: 19.330  
Arraigo por formación: 15.019

En este sentido, la normativa de extranjería no facilita el acceso a la situación regular como vía principal de integración.

A esta situación hay que añadir, las trabas que sufren las personas migrantes que finalmente cumplen los requisitos para la solicitud de las autorizaciones, pero que no pueden acceder a la administración pública

para su solicitud. La escasez de citas de extranjería hace que exista un “mercado negro” de citas previas para realizar trámites. Son numerosas las denuncias de abogados y gestores y de asociaciones de personas extranjeras en España, la reventa de citas llega a cobrarse entre 40€ y 500€ en función de la ciudad o el trámite. La imposibilidad de acceder a una cita previa online es una barrera administrativa grave que condena a un limbo legal de seis u ocho meses a miles de personas migrantes.

Todas estas cuestiones derivan en que tres de cada 10 personas migrantes viven en situación de alta vulnerabilidad sociolaboral, y casi la mitad de este colectivo (47,8%) sufre exclusión residencial<sup>82</sup>.

81. [https://public.tableau.com/views/opi\\_arraigo/Infografia?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#1](https://public.tableau.com/views/opi_arraigo/Infografia?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#1)

82. <https://www.cepaim.org/publicacion/i-informe-sobre-el-estado-de-las-migraciones-y-la-convivencia-intercultural-en-espana/>



**Tiempos medios en la irregularidad (años) por tipo de arraigo son:**

<b>Arraigo social:</b>	<b>Arraigo laboral:</b>	<b>Arraigo formación:</b>	<b>Arraigo familiar:</b>
<b>3.6 años</b>	<b>2.8 años</b>	<b>2.4 años</b>	<b>1.5 años</b>

Las personas en situación administrativa irregular también quedan excluidas de las principales prestaciones sociales que se han adoptado en los últimos años como es el caso del Ingreso Mínimo Vital (IMV). El IMV es una prestación no contributiva de la Seguridad Social que desde hace casi tres años<sup>83</sup> viene a completar la falta de recursos económicos que hace que muchas personas y familias vivan por debajo del umbral de la pobreza. Aunque se estima que unas 438.900 personas inmigrantes (aproximadamente un 20% del total)<sup>84</sup>, su alcance es restringido en el caso de las personas migrantes, pues sólo podrán disfrutar de esta ayuda las personas con al menos un año de residencia legal en España (artículo 10). Esto supone por tanto la exclusión no sólo de todas las personas en situación administrativa irregular, sino también la de aquellas personas migrantes con autorización de residencia que a pesar de encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad no puedan acreditar llevar un año en España.

Finalmente, queremos destacar la exclusión financiera que sufren las personas migrantes por el incumplimiento de la normativa nacional y europea por parte de las entidades bancarias. Las dificultades o la negativa por parte de las entidades bancarias a la apertura de cuentas bancarias a las personas migrantes provocan una situación de exclusión financiera con graves consecuencias en la vida de estas personas. La recomendación del CEDRE indica: *“Ser titular de una cuenta bancaria es un derecho instrumental que permite contratar servicios básicos con entidades privadas y públicas, como el suministro eléctrico, de agua o gas, alquilar una vivienda, o percibir una prestación económica*

*estatal o autonómica. Resulta prioritario por tanto garantizar este derecho para evitar la exclusión social y acabar con la discriminación indirecta que supone”.*

**Aproximadamente, 950.000 personas no tienen derecho al Ingreso Mínimo Vital ni pueden percibir las ayudas complementarias de las Comunidades Autónomas por hallarse bien con un año o menos de residencia, bien en situación de irregularidad administrativa.**



83. Ley 19/2021 de 20 de diciembre

82. Datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones febrero 2024 **“Uno de los factores más importantes generadores de vulnerabilidad, es la carencia de la documentación necesaria para poder residir y trabajar en el país de recepción. En nuestro país, se calcula que hay entre 470.000 y 500.000 personas en situación administrativa irregular, abocadas a formar parte de núcleos marginales en condiciones de pobreza y exclusión de larga duración, que les hace susceptibles de caer en procesos de explotación.”** [https://www.fiscal.es/memorias/memoria2023/FISCALIA\\_SITE/recursos/pdf/capitulo\\_V/cap\\_V\\_1\\_3.pdf](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2023/FISCALIA_SITE/recursos/pdf/capitulo_V/cap_V_1_3.pdf)

### 3.3.2. Prevención y persecución de los delitos de odio, racismo y xenofobia

En cuanto a la **Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación**<sup>85</sup> aprobada en 2022, si bien el art. 5 reconoce que “todas las personas las víctimas de discriminación ... independientemente de su situación administrativa en el Estado español, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta ley”, la Disposición adicional cuarta señala la No afectación de la legislación en materia de extranjería, condicionando el ámbito subjetivo de la ley a la situación administrativa de la persona, lo que provoca la paradoja de convertir en discriminatoria una norma ideada para combatir la discriminación.

Por otro lado, todavía no se ha creado la **Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato**, pese a que el plazo máximo contemplado por la Ley para su

creación se agotó hace casi un año, el 14 de enero de 2023. Este organismo, además de ser un requisito establecido por la normativa europea en materia de lucha contra la discriminación, es fundamental para que esta Ley pueda aplicarse, y así lo hemos podido constatar desde que entró en vigor la ley en julio del año pasado: sin un organismo que vele por su cumplimiento, es prácticamente imposible ponerla en práctica.

Finalmente cabe destacar **el aumento de los discursos racistas y xenófobos** en las narrativas públicas, políticas e informativas que provocan un auge de las actitudes antiinmigración en la sociedad materializándose incidentes discriminatorios por origen racial y/o étnico y de delitos de odio<sup>86</sup>.

**Infradenuncia:** Apenas un **18%** de las personas que han sufrido un incidente discriminatorio por motivos raciales y/o étnicos ha presentado una queja, reclamación o denuncia



<sup>85</sup>. Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-11589>

<sup>86</sup>. Se han registrado 1.570 incidentes discriminatorios por origen racial y/o étnico según la Memoria Anual CEDRE 2022 y 1.869 incidentes y delitos de odio (Ministerio de Interior) de los cuales 755 son por origen racial y/o étnico, el 18% del total. 755 personas migrantes han presentado quejas como víctimas de racismo y/o xenofobia y 361 personas han sido declaradas culpables de delito de odio contra personas migrantes. Se han producido 177 decisiones judiciales en el período 2018-2022 en materia de delitos de odio de las que un 65% han resultado condenatorias.

#### 3.3.3. Denuncia segura y acceso a la justicia

Hay que lamentar que, a día de hoy, no existen mecanismos eficaces de denuncia segura para las personas en situación administrativa irregular en caso de ser víctimas de un delito o en el caso de que sus derechos sean vulnerados. A pesar de que la *Ley 4/2015 del Estatuto de la víctima del delito* incluye a las víctimas de delitos, con independencia de su nacionalidad, de si son mayores o menores de edad o de si disfrutaban o no de residencia legal, y de las recomendaciones emitidas en 2004 y 2019 por el Defensor del Pueblo para asegurar que las personas extranjeras en situación irregular que son presuntas víctimas de un delito puedan formular denuncia, sin que se les derive, por esta causa, a la incoación de un procedimiento sancionador que conlleve su expulsión del territorio nacional, el Ministerio de Interior mantiene las instrucciones para que prevalezca la legislación de extranjería. Esta decisión resulta disuasoria para las víctimas y contraproducente a la hora de perseguir acciones delictivas, provoca desamparo, desprotección e impunidad.

Además, debemos destacar **la situación de desprotección y de garantías legislativas para las mujeres migrantes que son víctimas de un delito** bien porque los marcos legislativos son insuficientes o inexistentes, o bien porque directamente las mujeres son perseguidas por la ley. Por ejemplo, La Ley de Extranjería protege a las mujeres migrantes que han sufrido violencia de género, pero no otros tipos de violencia machista o sexual<sup>87</sup> contra las mujeres<sup>88</sup>, existiendo numerosos casos en los que la denuncia de agresión o violencia sexual por parte de una mujer en situación administrativa irregular ha terminado en detención y con un procedimiento de expulsión «por estancia irregular»<sup>89</sup>.

**La consecuencia es que las mujeres migrantes están sobre representadas en las cifras sobre violencia de género<sup>90</sup>**, representan cerca del 34% de las víctimas mortales de violencia de género a pesar de que suponen una pequeña parte de la población total. **La mayoría de los asesinatos por violencia de género son cometidos por españoles, incluso cuando la víctima es extranjera**, según el Portal Estadístico de la Delegación de Gobierno para la Violencia de Género<sup>91</sup>, según datos de 2023, el acumulado desde 2003 devuelve que un 65,1% de las asesinadas nació en España y que un 66,5% de los agresores igual.

**34% de las víctimas mortales de violencia de género son mujeres migrantes.**

Su vulnerabilidad se ve agravada por:

La manipulación y engaños que sufren por parte de los maltratadores.

La precariedad laboral.

El problema de la lengua.

El aislamiento social.



87. 16. La Ley de Extranjería sólo contempla protección para las mujeres víctimas de maltrato por parte de sus parejas o exparejas, de acuerdo con la Ley de Protección contra la Violencia de Género de 2004.

88. Ídem

89. [https://www.eldiario.es/desalambre/Mujer-hondurena-agresion\\_0\\_909209779.html](https://www.eldiario.es/desalambre/Mujer-hondurena-agresion_0_909209779.html)

90. [https://aieti.es/wp-content/uploads/2020/12/Documento\\_2DO-.pdf](https://aieti.es/wp-content/uploads/2020/12/Documento_2DO-.pdf)

91. <https://estadisticasviolenciagenero.igualdad.gob.es/>

#### 3.3.4. Identificaciones policiales por perfil racial / étnico

Las identificaciones policiales por perfil racial son una práctica discriminatoria, humillante y estigmatizante que persiste en España hasta el punto de haber sido considerada como «endémica» por el Grupo de Trabajo de Expertos sobre Afrodescendientes de Naciones Unidas tras su visita a España en 2018<sup>92</sup>.

La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana establece en sus artículos 16 y 17 la posibilidad de que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado puedan requerir la identificación de una persona cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción o con el fin de prevenir la comisión de un delito. Si bien el propio artículo 16 de la citada Ley determina que en la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de [...] origen racial o étnico, lo cierto es que la realidad no se corresponde con esta previsión.

Por su parte, la propia Ley de igualdad de trato y no discriminación, en su artículo 18 señala que *“las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad evitarán la utilización de perfiles discriminatorios sin una justificación objetiva”*,

no prohibiendo esta práctica discriminatoria. De esta forma, la falta de una prohibición expresa de este tipo de identificaciones en la normativa actual y la ausencia de unas pautas claras que determinen cuándo concurren causas suficientes para realizar una identificación policial provoca una gran arbitrariedad.

Para mayor preocupación, las identificaciones por perfil racial son un mecanismo para llevar a cabo las deportaciones exprés que suponen una merma en las garantías judiciales de las personas deportadas y una práctica limitadora al derecho de libertad ambulatoria.

A pesar de las múltiples llamadas de atención de diversos organismos internacionales de derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2015<sup>93</sup>, o la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) en 2018<sup>94</sup>, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre Afrodescendientes de Naciones Unidas (2018)<sup>95</sup>, la Ley sigue sin contemplar una **prohibición expresa de este tipo de identificaciones**.

---

92. A/HRC/39/69/Add.2, op.cit. Conclusión 19

93. CCPR/C/ESP/CO/6, 14 de agosto de 2015. Conclusión 8.

94. Quinto informe de la ECRI sobre España, 27 de febrero de 2018. Conclusión 15.

95. A/HRC/39/69/Add.2, op.cit. Conclusión 19

## 3.4. Propuestas para la implementación en el Estado Español de las medidas para garantizar la participación de la población migrante

---

### Derecho a una vivienda adecuada

- I. Desarrollar las medidas contempladas en el Art. 6 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda, relativo al Principio de igualdad y no discriminación en la vivienda.
- II. Reforzar las medidas planteadas en el Plan Estatal de Vivienda para solventar la carencia crónica de vivienda social en España.
- III. Modificar la Ley de Arrendamientos Urbanos para que los municipios puedan delimitar los precios del alquiler en caso de que existan “áreas de mercado tensionado”.
- IV. Adoptar medidas que garanticen el acceso a vivienda de alquiler, entre ellas incrementar el parque de viviendas públicas y privadas en alquiler y aumentar las ayudas para el acceso a vivienda de alquiler.
- V. Adoptar medidas, acompañadas de factores estructurales, para garantizar el acceso a la vivienda a las personas en situación de vulnerabilidad y dotar de alternativas habitacionales para las personas residentes en asentamientos informales, promoviendo su realojo y soluciones habitacionales temporales para aquellas que sólo lo hacen durante las campañas agrícolas.

### Derecho a la salud

- I. Modificar el Real Decreto-Ley 7/2018 para vincular el derecho a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos a la residencia efectiva en España, sin atender a un tiempo mínimo de estancia, ni vincular su prueba exclusivamente al empadronamiento. Eliminar la exigencia de 90 días de estancia, así como los requisitos que exigen probar la no exportación del derecho y la no existencia de un tercero obligado al pago.
- II. Garantizar en todo caso la atención sanitaria gratuita a las situaciones de mayor vulnerabilidad: menores de edad, mujeres embarazadas y atención en urgencias.
- III. Modificar el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, así como Real Decreto 557/2011 de 20 de abril para desvincular la autorización de los procesos de reagrupación familiar de la obligatoriedad de aportar seguro médico, con el fin de garantizar el derecho a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos de las personas reagrupadas.

### Participación política

- I. Modificar el artículo 13 de la Constitución española para reconocer el derecho al sufragio activo y pasivo en el ámbito municipal, autonómico y estatal a todas las personas con residencia autorizada en España.
- II. Adoptar las medidas necesarias para garantizar la representatividad de las personas extranjeras en las instituciones públicas.

## Legislación de extranjería

- I. Reforzar el personal de la Administración y revisar los procedimientos para agilizar los trámites de solicitud y renovación de permisos de trabajo y residencia.
- II. Promover una regularización extraordinaria de todas las personas migrantes que se encuentran

en situación administrativa irregular, mediante modificación de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

## Igualdad de trato y no discriminación

- I. Desarrollar la Ley integral por la Igualdad de Trato y la No Discriminación aprobada en 2022 con la creación de una Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato, requisito establecido por la normativa europea en materia de lucha contra la discriminación, y organismo fundamental para que esta Ley pueda aplicarse.
- II. Definir y mejorar las estrategias de denuncia segura para garantizar plenamente el acceso a la justicia, la protección y el respeto del derecho de igualdad de las víctimas de delitos en situación administrativa irregular, de conformidad con la Directiva de Víctimas de la Unión Europea y la Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025), entre otros.
- III. Modificar la Ley de extranjería incluyendo medidas de garantía de protección de los derechos de las mujeres migrantes que denuncian situaciones de violencia de género (entendida en un sentido más amplio que la actual Ley Orgánica 1/2004, y de

acuerdo con el Convenio de Estambul, pendiente de trasposición al ordenamiento jurídico español) para evitar que se deriven procesos de expulsión/deportación.

- IV. Reformar la Ley de Extranjería para evitar la vulneración de derechos humanos y favorecer la denuncia, frente a los hechos de discriminación o delito de odio, especialmente por aquellas personas que se encuentran en situación administrativa irregular, de forma que puedan ejercer libremente sus derechos como perjudicados, o colaborar con la Justicia sin temor a que les pueda ser incoado un procedimiento sancionador por estancia irregular.
- V. Incluir, mediante la modificación del artículo 126 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, a las víctimas de delitos de odio y discriminación racial y étnica, de manera que ante una de estas situaciones pueda serle otorgada autorización por razones humanitarias como medida de protección.

## Identificaciones policiales por perfil racial

- I. Prohibir expresamente en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana el uso de perfiles raciales. Adoptar y aplicar todas las medidas necesarias para combatir eficazmente y eliminar la utilización de perfiles étnicos por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- II. Definir con claridad las circunstancias que pueden ser consideradas como sospecha razonable por los

agentes policiales antes de proceder a un control, así como establecer un organismo independiente de supervisión de las actuaciones policiales, con facultad para recibir quejas y tramitarlas

- III. Incorporar la materia de interculturalidad a la formación profesional y curricular de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, así como a los miembros de la judicatura y la fiscalía.

## 4. INTRODUCIR EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

El PMM incorpora la perspectiva de género como principio rector y «promueve la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, reconociendo su independencia, su capacidad de actuar y su liderazgo, para dejar de percibir a las migrantes casi exclusivamente desde el prisma de la victimización». Además, **el PMM propone «elaborar políticas migratorias con perspectiva de género» como respuesta a las necesidades, demandas y situaciones específicas de las mujeres.**

**Transcurridos seis años desde la aprobación del PMM, las políticas migratorias con perspectiva de género siguen sin ser una realidad en España.**

Los Órganos de Tratado recogen esta preocupación, especialmente la CEDAW en todos sus informes: *observa con preocupación que la aplicación de estas leyes basadas en la igualdad de género carece de un enfoque interseccional para abordar adecuadamente la situación de las mujeres rumanas, refugiadas y migrantes, así como de otras mujeres afectadas por la discriminación interseccional.* Además, emite distintas recomendaciones referidas a la desigualdad salarial, al empleo en sectores con alta presencia de trabajadoras migrantes como el empleo de hogar y el sector agrícola, la igualdad de oportunidades o los derechos sexuales y reproductivos.

A grandes rasgos, las principales carencias que siguen estando latentes para poder avanzar en los derechos de las mujeres migrantes y refugiadas en el Estado español son:

- **Ofrecer una mayor cantidad de datos sobre migración y protección internacional en función del sexo y la edad.** En la línea con lo que se plantea en el PMM<sup>96</sup> y en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, Los datos desglosados por sexo permiten identificar y analizar vulnerabilidades y capacidades específicas de mujeres y hombres, lo que pone de manifiesto

brechas y desigualdades. Estos datos también permiten analizar cómo las normas de género pueden influir en las experiencias de mujeres y hombres en los procesos migratorios y, a su vez, cómo sus experiencias pueden cambiar dichas normas. Falta desglose de datos por género en numerosos indicadores, por citar tan solo un par de ejemplos en este sentido, el número de autorizaciones de residencia y trabajo concedidas por motivos humanitarios para las personas supervivientes de violencia sexual y de género u otras formas de explotación o el número de víctimas o sobrevivientes de trata que reciben apoyo específico a largo plazo para una reintegración y rehabilitación, que tenga en cuenta las cuestiones de género.

**Una de cada cinco mujeres refugiadas o desplazadas fueron víctimas de violencia sexual**

(NACIONES UNIDAS)



96. <https://www.acnur.org/declaracion-de-nueva-york>

## Las mujeres que migran en patera tienen el doble de probabilidades de morir en el mar.

(APDHA)



- **Desarrollo de protocolos y medidas de protección específica para las mujeres y las niñas migrantes y refugiadas.** El informe 'Derechos Humanos en la Frontera Sur 2022'<sup>97</sup> de APDHA recoge que 10 de cada 100 mujeres perdieron la vida en 2021 huyendo de la guerra, el hambre o la desesperación (frente a 5 de cada 100 hombres). Además, destaca que las mujeres son quienes sufren "vulneraciones de derechos más profundas, a las mujeres, con frecuencia embarazadas o acompañadas de menores, se las coloca en trayectos largos en el centro de las embarcaciones, lo que en caso de naufragio limita sus posibilidades de sobrevivir, que se reducen aún más con la responsabilidad de salvar a su hijo o hija". Según Naciones Unidas<sup>98</sup>, como como mínimo, una de cada cinco mujeres refugiadas o desplazadas fueron víctimas de violencia sexual. Precariedad, desigualdad, explotación e invisibilización<sup>99</sup> son las características comunes si nos referimos a las empleadas de hogar y de cuidados<sup>100</sup>, a las kellys<sup>101</sup>, a las temporeras de las fresas y las jornaleras<sup>102</sup>, a las trabajadoras sexuales<sup>103</sup>.
- **Incorporar el enfoque interseccional.** A las mujeres se les priva de tener los mismos derechos y, además, tampoco tenemos las mismas oportunidades de acceder a ellos. Si a las desigualdades por ser mujer, le añadimos el hecho de ser mujeres migrantes, refugiadas, etc. estaremos expuestas a ser víctimas de discriminaciones múltiples. Como señaló Kimeberlé Crenshaw (1989) se debe tener en cuenta no solo el género, sino también el origen racial o étnico, la clase social, la orientación sexual y otros factores para abordar plenamente las complejas experiencias de las mujeres. En definitiva, incorporar la discriminación múltiple desde una perspectiva de género. La incorporación de esta perspectiva en el desarrollo de las políticas migratorias y de refugio y en la elaboración de protocolos y herramientas contribuirá a reducir las desigualdades favoreciendo un mayor empoderamiento de las mujeres y las niñas migrantes y refugiadas.

97. <https://apdha.org/media/informe-frontera-sur-2022-web.pdf>

98. <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/mujeres-refugiadas-desplazadas-violencia-sexual-genero>

99. Ídem 42

100. <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/esenciales-sin-derechos-empleadas-hogar?hsLang=ca>

101. <https://laskellys.wordpress.com/quienes-somos/>

102. <https://www.inmujeres.gob.es/actualidad/noticias/2023/JUNIO/BIEmtemporerasfresa.htm>

103. [https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/fld\\_swr\\_d\\_final\\_english.pdf](https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/fld_swr_d_final_english.pdf)



Alianza por la  
Solidaridad

act:onaid



RED accoge



Las organizaciones impulsoras de este documento desean agradecer a todas las asociaciones y colectivos migrantes su participación en las distintas actividades desarrolladas, su compromiso y las aportaciones que han realizado al contenido y propuestas de este documento enriqueciendo el resultado final.

Agradecemos especialmente a las entidades que han participado en los talleres realizados en 2023, en los que hemos presentado nuestra propuesta de indicadores, en las localidades de Barcelona, Córdoba, Madrid, Pamplona y Valencia.

### **BARCELONA**

Amics de SECAM, Asociación Africana Semilla de Paz, Asociación de centroamericanos en Tarragona, Asociación de jóvenes creadores urbanos, Asociación de Mujeres Artesanas y Diseñadoras de Catalunya (AMAD), Asociación Espíritu de Santa Cruz de la Sierra CAMBALANES, Coordinadora de Asociaciones Senegalesas de Catalunya (CASC), COSECAT. Ecu Integración, Fedelatina, Federación de Asociaciones de Ecuatorianos de Cataluña (FAEC), MOUI Perú, Nutrició sense Fronteres, Rampa prod., Taula Catalana de Codesenvolupament

### **CÓRDOBA**

Asociación Marfileño Córdoba, Asociación El Mundo y África Trabajan (El MAT), Asociación Generación de éxito, Asociación Mujeres Rumanas en Córdoba, Asociación Unión Africanos de Córdoba

### **MADRID**

Agrupación Sicoori. Danzares de mi tierra, Asociación cultural Mushu Pakari. Ecuador, Asociación cultural Totem. México, Asociación folclórica Purito Corazón. Perú, Asociación Nicaragua Mía, Asociación AIBE Balcan-Bulgaria, Asociación cultural chilena Cal y Canto, Asociación cultural Maravillas del Colca. Perú, Asociación de padres adoptantes de niños chinos y promoción de la cultura china, Banda de marcha 504-Honduras, Grupo Sangre Ecuatoriana, Asociación cultural Q'orillaqta, Asociación de la Comunidad Hondureña en España (ACHE), Asociación Social Solidaridad Venezuela, Movilidad Humana, Escuela de baile Kathia Coronel, Asociación cultural Herencias. Perú, Fraternidad Mi Viejo San Simón Madrid, Fraternidad Salay Urkupiña Madrid, Fraternidad Caporales San Simón Cochamba, Fundación ACOBE. Convivencia y Desarrollo, Fundación ACULCO

### **PAMPLONA**

Afolbo. Grupo de Danza Boliviano en Pamplona, Agrupación cultural Tinkus Tiataco, Asociación Pro Extranjeros de Navarra (APROENA), Asociación Alpargatita, Asociación Ave Fénix Thyna, Asociación Cultural Munata Floklor, Asociación Morenada Central Cocami Pamplona, Asociación No me toques, Asociación Uniendo Caminos, Asociación Valle de Egües, Asociación Venezolana de Navarra, Asociación de Colombianos de Navarra (ASOCOLOM), Casa de la Mujer, Federación De Asociaciones de Inmigrantes de Navarra (FAIN), Federación FABCIN de Bolivia, Gestoría y asesoría para inmigrantes - Gestiones Basma, InterNavarra

### **VALENCIA**

Asociación Cumpliendo Sueños, Asociación de Ecuatorianos Nuevo Amanecer, Asociación Emplead@s de Hogar de Murcia, Asociación Mundo de Culturas, Asociación para la Comunidad Migrante (ACMA), Asociación Por Ti Mujer, Casa diversa, Casa Perú (Valencia), Federación de Asociaciones Africanas de Murcia (FAAM), Federación Unión Africana España, My mochila Coop, Farmamundi, Asociación Española de Trabajo Social Sanitario, Fundación Salut i Comunidad, Plataforma intercultural



[sociedadcivilpactomundial.org](http://sociedadcivilpactomundial.org)  
[contacto@sociedadcivilpactomundial.org](mailto:contacto@sociedadcivilpactomundial.org)



Alianza por la  
Solidaridad

**act:onaid**



RED **acoge**

