

RESPUESTA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA A LA CARTA DEL MECANISMO EMLER SOBRE EL INCIDENTE EN LA FRONTERA HISPANO-MARROQUÍ DE MELILLA

En respuesta a la carta de fecha 12 de julio de 2022, con referencia ARDS/EMLER/YH/KK, remitida por la Presidenta del Mecanismo Internacional de Expertos Independientes de las Naciones Unidas (EMLER), relativa a los acontecimientos del 24 de junio de 2022 en la frontera hispano-marroquí de Melilla, España desea realizar las siguientes observaciones:

España vuelve a lamentar la pérdida de vidas humanas y los daños que han sufrido todas las personas heridas en este suceso. El Presidente del Gobierno hizo llegar a sus familiares y seres queridos sus condolencias en nombre de España.

Esta tragedia demuestra la extrema peligrosidad de las redes de tráfico de personas y los riesgos que sus víctimas se ven obligadas a asumir en flagrante vulneración de sus derechos.

Como ya se indicó, España está llevando a cabo investigaciones independientes para esclarecer lo ocurrido por parte de la Fiscalía General del Estado que ha abierto una investigación sobre lo sucedido y por el Defensor del Pueblo que ha abierto un expediente y llevado a cabo diversas actuaciones. España ha acogido favorablemente el establecimiento de una comisión de información por parte del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de Marruecos, a la que ha ofrecido toda su colaboración.

Se reitera que en el marco de la asociación con Marruecos en materia migratoria España también ha **ofrecido toda la colaboración** para identificar a las personas fallecidas y atender a los heridos, para coordinar las labores de investigación y para seguir adoptando medidas preventivas que eviten que estos trágicos sucesos se reproduzcan. Cabe señalar que una parte sustancial de la información solicitada se refiere a hechos no sucedidos en territorio español, por lo que no puede ser respondida.

Consideramos también que no procede calificar como “enclave” a la Ciudad Autónoma de Melilla porque no responde a esa noción. La definición de “enclave” en el ámbito internacional se refiere a un territorio completamente rodeado por otro Estado que no se corresponde con Melilla. La Ciudad Autónoma de Melilla es parte integrante del Reino de España, que ejerce su plena y total soberanía sobre dicho territorio, así como sobre los espacios marítimos generados a partir del mismo.

La protección de las personas y colectivos más vulnerables, así como la lucha contra la discriminación forman parte de las prioridades del Gobierno de España. De este modo, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado actúan siempre con **criterios de proporcionalidad y pleno respeto a los Derechos Humanos** dentro del marco legal nacional e internacional. El marco jurídico vigente, tanto nacional como internacional¹, establece pautas que han influido en el diseño de la normativa policial nacional que protege a las personas más vulnerables, entre ellas las víctimas de discriminación y odio.

¹ *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* de 1979 de Naciones Unidas; *Declaración sobre la Policía* de 1979; *Código Europeo de Ética de la Policía* de 2001 del Consejo de Europa, etc.

Sobre la base del principio de respeto a la igualdad soberana y, con él, del de integridad territorial², las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado llevaron a cabo sus actuaciones utilizando **medios proporcionales** y adecuados, en **parámetros de legalidad y respeto a los Derechos Humanos**. Estas actuaciones se basaron en el régimen especial previsto en 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* –que ha contado con el aval de sendas sentencias del Tribunal Constitucional de España de fecha 19.11.20 y 28.01.21– y se traduce, entre otras normas, en la aplicación del Reglamento UE 2016/399, de 9 de marzo de 2016³. El artículo 72 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea señala que las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración se entenderán *“sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguarda de la seguridad interior”*.

Este régimen especial de Ceuta y Melilla queda adicionado en la citada Ley Orgánica 4/2000 a través de la *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana*. Esta última, precisamente, habilita a las autoridades competentes para acordar distintas actuaciones dirigidas al mantenimiento y, en su caso, al restablecimiento de un ámbito de convivencia en el que sea posible el ejercicio de derechos y libertades en supuestos de inseguridad pública, regulando con precisión los presupuestos, fines y requisitos para realizar estas diligencias, de acuerdo con los principios, entre otros, de proporcionalidad, injerencia mínima y no discriminación.

Debe incidirse que todo rechazo en frontera en las ciudades españolas de Ceuta y Melilla ha de llevarse a cabo con las garantías que a las personas extranjeras reconocen las normas, acuerdos y tratados internacionales ratificados por España. Además, este régimen especial es conforme con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tal y como lo ha declarado su Gran Sala en la sentencia de 13.02.20, y más recientemente en una sentencia de 28.07.22, que considera infundadas las alegaciones de malos tratos y expulsiones colectivas presentadas por dos personas migrantes. Este Tribunal es una institución que el Consejo de Europa establece para asegurar el respeto y cumplimiento por los Estados parte, entre ellos España, de las obligaciones derivadas del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y sus diversos Protocolos.

Todo ello se lleva a cabo sin perjuicio al respeto de las obligaciones nacionales, europeas e internacionales en el ámbito del principio de no devolución, ya que el acceso efectivo al procedimiento de protección internacional está garantizado de manera compatible y proporcionada con el cumplimiento de las obligaciones de vigilancia fronteriza y mantenimiento de la seguridad interior y el orden público.

Los procedimientos de expulsión, devolución y denegación de entrada a España se llevan a cabo con **pleno respeto a los derechos humanos**, incluyendo el respeto al principio de *non refoulement*. Así, las solicitudes de protección internacional en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se pueden formalizar tanto en puesto fronterizo como en territorio. Por ello, la citada sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13.02.20 reconoce que el Reino

² Resolución 2625 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

³ Código de Fronteras Schengen.

de España ofrece disponibilidad y accesibilidad real de vías jurídicas para solicitar la admisión en su territorio nacional no siendo legítimos los intentos de acceder al territorio español de forma no autorizada, asaltando las vallas fronterizas, aprovechando el gran número de miembros del grupo y utilizando la fuerza.

En definitiva, España compagina el esfuerzo de protección de los derechos humanos con la obligación legítima de preservar su soberanía nacional y el propósito de continuar previniendo la migración irregular para, así, avanzar en el establecimiento de una migración legal, segura y ordenada desde los países de África, en línea con el Pacto Mundial alcanzado en Marrakech en 2018.

A su vez, también existen instituciones y organismos nacionales basados en la protección y promoción de los derechos humanos. A este efecto, a través de la Instrucción 1/2022,⁴ se ha establecido la **Oficina Nacional de Garantías de los Derechos Humanos** del Ministerio del Interior de España, cuyos cometidos de coordinación, seguimiento y evaluación de la actividad policial en materia de derechos humanos, contribuye a la consecución de estos objetivos. Igualmente, la Policía Nacional cuenta con un **Área de Derechos Humanos e Igualdad**, en la que se incardina su Oficina de Derechos Humanos, que fue creada en 2019 para la mejora de la protección y disfrute de todos los derechos humanos sobre la base de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de 1966 y todos los Tratados específicos ratificados por España.

La vigente *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*,⁵ también contempla las directrices supranacionales de Naciones Unidas y del Consejo de Europa en materia de derechos humanos y de actuación policial, protegiendo a las personas más vulnerables, entre las que se encuentran las víctimas de discriminación y odio, y las sometidas a detención y custodia. Esta normativa ha permitido una regulación global de la igualdad y la no discriminación a nivel nacional. Concretamente, en su art. 5, se establecen unos principios básicos de actuación entendidos como un código deontológico de obligado cumplimiento que se ajustan a las líneas del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979) de las Naciones Unidas y de la Declaración sobre la Policía (1979) del Consejo de Europa. Tanto el Código Ético de la Policía Nacional de 2013 como el Código de Conducta de la Guardia Civil de 2022 integran los principios recogidos en esas dos normas internacionales, así como en el Código Europeo de Ética de la Policía (2001) del Consejo de Europa.

Los regímenes disciplinarios⁶ de ambos Cuerpos contemplan como **falta muy grave toda actuación que suponga discriminación** por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, sexo, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. En cuanto a la referencia específica de delitos de odio, racismo y xenofobia, el Gobierno de España coopera tanto con grupos de minorías como con autoridades públicas, como es el caso del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.

⁴ De 7 de febrero, de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.

⁵ Precedida por: la Orden de 30 de septiembre de 1981 sobre principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

⁶ Cuerpo Nacional de Policía: *Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo*; Guardia Civil: *Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre*.

En este sentido, la Instrucción 16/2014 que aprueba el «Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación», recoge un compendio de reglas o pautas unificadas y homogéneas dirigidas a los agentes de los cuerpos policiales para la identificación, correcta recogida y codificación de incidentes y delitos racistas, xenófobos o conductas discriminatorias, y determinación de los elementos específicos a tener en cuenta en las actuaciones policiales. Ello ha permitido en 2015 un desarrollo interno por parte de la Guardia Civil mediante una orden de servicio específica y una norma técnica de funcionamiento o incluso la designación en la Policía Nacional de la **Unidad Central de Participación Ciudadana**, como interlocutor social para este tipo de delitos.

Como resultado de todo ello, el Ministerio del Interior ha elaborado dos **Planes de Acción contra los delitos e incidentes de odio**: el primero, vigente para 2019-2021, logró materializar 48 medidas de las 54 planteadas. Medidas que, desde organismos internacionales y europeos, como la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) o la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODHIR) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), se han valorado positivamente, poniendo a España como ejemplo de buenas prácticas en la lucha contra los delitos de odio. El segundo de ellos, vigente para 2022-2024, tiene por eje principal la “asistencia y apoyo a las víctimas de delitos de odio”, además de incorporar las seis medidas en proceso de implantación del anterior plan. Con ello se ha querido dar continuidad al importante trabajo que vienen desarrollando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad junto con otras instituciones implicadas, organizaciones y asociaciones del tercer sector, así como por la Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio, encargada de impulsar, coordinar y supervisar estos planes.

Asimismo, esta Oficina también promueve la **capacitación policial** con la implantación del programa TAHCLE (desarrollado por la OSCE) y los cursos CEPOL, el desarrollo de herramientas para detectar el discurso de odio en las redes sociales, la prevención de cualquier tipo de discriminación y el intercambio de mejores prácticas con otros países y agencias europeas. Igualmente, el Ministerio del Interior español ha publicado una “**Guía de buenas prácticas para la denuncia de los delitos de odio**” y ha incorporado una nueva funcionalidad específica de la aplicación AlertCops para teléfonos móviles, para facilitar una inmediata conexión con la Policía Nacional y la Guardia Civil en el caso de ser víctima o testigo de un delito de odio.

Por su parte, los ciudadanos también pueden formular aquellas quejas, reclamaciones, iniciativas o sugerencias que estimen convenientes sobre el funcionamiento de cualquier órgano de la administración, de acuerdo con el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. A tal fin, en todas las Comisarías de Policía Nacional y Puestos y Unidades de la Guardia Civil existe un Libro de Quejas y Sugerencias, indicado de forma bien visible, en el que los ciudadanos pueden formular sus quejas o sugerencias.

Asimismo, el Ministerio del Interior cuenta con la **Inspección de Personal y Servicios de Seguridad** que es un órgano que fomenta la transparencia en las actuaciones administrativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Para ello, lleva a cabo la función de coordinación, control y seguimiento de estas quejas relativas a la actuación de la Policía Nacional y la Guardia Civil presentadas por los ciudadanos en los que manifiestan su insatisfacción por los servicios prestados.

Conviene destacar igualmente que, cuando un ciudadano considera que ha sido objeto de una actuación discriminatoria por parte de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en vulneración de la legislación vigente, puede dirigirse al Defensor del Pueblo, al Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE)⁷ o instituciones autonómicas homólogas. E igualmente puede interponer una denuncia directamente ante los jueces y fiscales si considera que los miembros de los servicios policiales han cometido una infracción penal, sin necesidad de acudir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En este sentido, una eventual conducta discriminatoria que pudiera cometer el funcionario policial podría incurrir en el tipo penal previsto en el artículo 511, apartado 3 del Código Penal.

En definitiva, toda actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se basa en **criterios objetivos y legales**. Existen implantadas un conjunto de medidas específicas que abarcan desde la formación y sensibilización de los funcionarios hacia los delitos relacionados con la discriminación o la incitación al odio, hasta la fiscalización y seguimiento de la aplicación de los protocolos por la propia cadena de mando de la Policía Nacional y la Guardia Civil y que podría concluir en la eventual exigencia de responsabilidad disciplinaria y/o penal. También cabe la posibilidad como se ha mencionado anteriormente de que sea el propio ciudadano el que presente las quejas o sugerencias que estime pertinentes en caso de observar un trato inadecuado a su denuncia o que acuda directamente ante órganos independientes tanto judiciales como del Defensor del Pueblo, preservándose así las garantías de respeto que reconoce el ordenamiento jurídico nacional.

Por otra parte, a raíz de este incidente ocurrido en la frontera hispano-marroquí, se convocó al **Grupo de Trabajo de Legislación del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE)**, que celebró dos reuniones los días 29 de junio y 1 de julio, en las que se elaboró un borrador de Recomendación en relación con estos sucesos que, posteriormente, fue aprobado en un Pleno Extraordinario celebrado el 6 de julio de 2022⁸. Entre otras cuestiones, el CEDRE recomendó que se realizase una pronta y rigurosa **investigación independiente de los hechos** por parte de las autoridades marroquíes, en colaboración con las autoridades españolas y de la Unión Europea.

El Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE) es un órgano colegiado de la Administración General del Estado⁹, adscrito al Ministerio de Igualdad español a través de la Dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad Étnico Racial. El Consejo está formado por distintas administraciones públicas, estatales, autonómicas y locales, organizaciones empresariales y sindicales representativas, así como por organizaciones no lucrativas, pertenecientes al ámbito de la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación de las personas por su origen racial o étnico.

Por último, en relación con la solicitud de información sobre las medidas adoptadas para garantizar la justicia e igualdad racial, se informa que en 2020 se reactivó la elaboración del estudio, publicado previamente en 2010, 2011 y 2013, sobre **percepción de la discriminación**

⁷ Posee un teléfono gratuito de contacto, y 23 oficinas territoriales de atención a las víctimas; <https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/redOficinas/portada/home.htm>

⁸ Texto disponible a través del siguiente enlace: https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/novedades/novedades/2022/pdf/Recomendacion_Consejo_sucesos_acaecidos_cercania_valla_de_Melilla_07_2022.pdf

⁹ Creado a través del Real Decreto 1262/2007, cumpliendo con lo previsto en la Directiva 2000/43.

por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas¹⁰, y se reforzó al mismo tiempo el Servicio para la Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica del Consejo, que se viene prestando desde el año 2013.¹¹

Por su parte, la Dirección General para la Igualdad de trato y Diversidad Étnico Racial del Ministerio de Igualdad, trabaja en varios proyectos dirigidos a impulsar y desarrollar la aplicación transversal del principio de igualdad de trato, así como combatir la discriminación racial y determinadas formas de racismo, xenofobia e intolerancia.

Para garantizar la justicia e igualdad de las personas africanas y afrodescendientes en España, se ha publicado un estudio pionero: “**Aproximación a la población africana y afrodescendiente en España: identidad y acceso a derechos**”,¹² que ha contribuido a mejorar el conocimiento sobre el racismo y la discriminación racial que sufren las personas africanas y afrodescendientes en España. En este estudio, se han tenido en cuenta las recomendaciones aprobadas por el Comité para la Eliminación de la discriminación racial, en el marco del Decenio Internacional para las y los afrodescendientes (2015-2024), así como la Declaración y el Programa de Acción de Durban y la Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2019 sobre los derechos de las personas de ascendencia africana en Europa. Este estudio ha posibilitado aproximarse a un diagnóstico de la situación de las personas africanas y afrodescendientes en España, en ámbitos como la vivienda, la educación, la sanidad, la seguridad, el acceso al empleo, a las instituciones, el acceso a las organizaciones públicas y privadas. Además, un apartado del estudio analizó la demanda de derechos y de políticas antidiscriminación, comenzando por la valoración de las actuaciones contra el racismo y la discriminación, así como las actuaciones específicas por parte de la policía.

Se ha impulsado igualmente un debate sobre la idoneidad de recabar datos, de manera estructurada, sobre el origen étnico en las estadísticas, estudios y encuestas, con el objetivo de eliminar la discriminación racial que sufren ciertos grupos poblacionales. Actualmente, se está trabajando, además, en la redacción de la **futura Ley orgánica contra el racismo, la discriminación racial y otras formas de intolerancia**¹³, entre cuyos objetivos principales figuran la mejora de la atención a las víctimas de discriminación racial y de la organización del Estado para hacer más eficaz la actuación de los poderes públicos en la lucha contra la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia. Esta ley se sumará a la recientemente aprobada por el Parlamento, la *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación*, proponiendo un **marco legal** que reconozca la necesidad de impulsar **políticas proactivas** para combatir el racismo.

¹⁰ Estudio sobre la percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020. CEDRE. Disponible en: <https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/destacados/estudiopercepcion.htm>

¹¹ Desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2021 ha atendido un total de 860 casos de discriminación racial, siendo el número total de personas atendidas tanto en los casos individuales como en los colectivos con víctimas determinadas directas 1066 personas, como se señala en su memoria anual 2021: https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/novedades/novedades/2022/Memoria_servicio_asistencia_victimas_2021.htm

¹² Aproximación a la población africana y afrodescendiente en España: Identidad y acceso a derechos. Cea D’Ancona, M^a Ángeles y Valles Martínez, Miguel, (2021). Disponible en: <https://www.igualdad.gob.es/ministerio/dgigualdadtrato/Documents/Aproximaci%C3%B3n%20a%20la%20poblaci%C3%B3n%20africana%20y%20afrodescendiente%20en%20Espa%C3%B1a.pdf>

¹³ Consulta pública previa a la elaboración de un proyecto normativo consistente en una Ley Orgánica contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de intolerancia, del 22 de marzo al 10 de mayo. Ministerio de Igualdad. Acceso en: <https://www.igualdad.gob.es/servicios/participacion/consultapublica/Paginas/2022/consulta-previa-ley-organica-contrael-racismo.aspx>