

Principales brechas de  
DDHH de las Mujeres en Movimiento  
residentes en Madrid

# 1.- DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y A LA LIBERTAD DE REUNIÓN, ASOCIACIÓN Y MANIFESTACIÓN



# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## ÍNDICE

### **INTRODUCCIÓN:**

1.- Derecho a la participación ciudadana y a la libertad de reunión, asociación y manifestación.

1.1.- Derecho al sufragio.

1.1.1.- Restricciones legales al derecho al voto.

1.1.2.- Obstáculos injustificados al derecho al voto.

1-1.3.- Brechas en el derecho al sufragio pasivo.

Repertorio de propuestas desde el colectivo de MeM.

1.2.- El derecho a la participación en la vida municipal.

1.2.1.- Brechas en el ejercicio del derecho a la participación municipal.

Repertorio de propuestas desde el colectivo de MeM.

1.3.- El derecho de reunión, asociación y manifestación.

1.3.1.- Brechas en el disfrute del derecho a la protesta pacífica.

Repertorio de propuestas desde el colectivo de MeM.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## INTRODUCCIÓN

### Los Derechos Civiles y Políticos

forman parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, 1948) y son **interdependientes, indivisibles e imprescindibles** para que las mujeres en movimiento puedan disfrutar de una vida en **dignidad, libertad e igualdad**.

**Los Derechos civiles** incluyen el derecho a la **vida**, la **integridad** física, moral y mental, la **seguridad**, la **igualdad** y la **no discriminación** en todas sus formas, así como el derecho a la **libertad**, incluida la de opinión y conciencia, palabra y expresión, religión, prensa, reunión, asociación y manifestación.

También incluyen el derecho de las mujeres en movimiento a sentirse **seguras** en su vida cotidiana y **no ser detenidas** arbitrariamente y, en el caso de haber sido privadas de libertad, a ser tratadas humanamente y con el respeto debido, así como al asilo, al matrimonio y a fundar una **familia**.

Los **Derechos Políticos** incluyen el derecho a la **tutela judicial efectiva** (abogado, intérprete, juicio imparcial, debido proceso) a la **verdad, justicia y reparación**, a la **participación democrática** y a la **información**, transparencia y rendición de cuentas por parte de las autoridades.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## INTRODUCCIÓN

TODOS  
LOS SERES  
HUMANOS  
NACEN LIBRES  
E IGUALES EN  
DIGNIDAD Y  
DERECHOS

En este tercer modulo (dosier) de la publicación “[Mujeres en Movimiento: Diálogos en torno a las brechas de DDHH que afrontan](#)” nos proponemos ahondar en las principales brechas que afrontan las mujeres en movimiento residentes en Madrid en sus derechos civiles y políticos. Al igual que los otros dos módulos (dosieres) parte de los “diálogos de (y con) Mujeres en Movimiento” que, en el marco de la investigación de la que deriva esta obra<sup>1</sup>, mantuvieron cincuenta y una mujeres de diferentes nacionalidades, edades, estatutos migratorios, situaciones socioeconómicas, etc<sup>2</sup>.

A través de su conversación<sup>3</sup>, dichas mujeres identificaron, en el caso de los derechos civiles y políticos, cuáles son las principales vulneraciones que afronta en su derecho a la participación ciudadana y a la protesta pacífica, esto es, a la reunión, asociación y manifestación, así como a la libertad de conciencia, religión, opinión y expresión. Se indagó, asimismo, sobre cuáles son las principales brechas en las obligaciones del estado español, incluida la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) y el Ayuntamiento de Madrid, en relación con su derecho “a tener papeles”, esto, es al empadronamiento, asilo, a la nacionalidad, a la reagrupación familiar, etc.

Sin embargo, si hay algo que sobresale en (y atraviesa) los testimonios de todas las mujeres en movimiento residentes en Madrid que han participado en esta investigación, es el impacto, o mejor dicho, los múltiples impactos que, en sus vidas cotidianas, tiene la actual política migratoria española. Dicha política se caracteriza, desde hace treinta años, por la “producción legal de la irregularidad” (Jaramillo, et al. 2020:66), esto es, por la (re)producción de un andamiaje político-administrativo cuyo discurso gira en torno a un (re)trato “excepcional y securitizado” de las personas migrantes y, en especial, de aquellas que son ubicadas por ese mismo andamiaje en una situación de “irregularidad” (Ruiz-Giménez, 2017). Se trata, asimismo, de un andamiaje que (re)produce unas prácticas político-administrativas y policiales entre las que destacan la construcción de fronteras “duras” (en la Frontera Sur) y “blandas” (en el caso de Madrid, la de Barajas), la práctica sistemática y cotidiana de redadas por perfil racial, prohibidas por el derecho internacional de derechos humanos, el “dispositivo de deportación”, así como el cierre en la práctica de casi todos los canales legales de acceso o regularización.

1 - Dicha investigación se enmarca dentro del proyecto “Mujeres en Movimiento y su derecho a una vida libre de violencia y discriminación: Recomendaciones para una política madrileña con enfoque DDHH-Género-Interseccionalidad”, un proyecto financiado por el Ayuntamiento de Madrid llevado a cabo, de forma colaborativa, por el Grupo de Estudios Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (GERI-UAM) y tres entidades de la sociedad civil con una larga trayectoria de defensa de los DDHH de las MeM: la Red de Mujeres Latinoamericanas, Alianza por la Solidaridad y la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI). El equipo está formado de investigación por Helia Isabel del Rosa (AIETI), Erika Marlene Sarmiento Castiblanco y Edith Espinosa (Red Latinas), Julissa Jáuregui (Alianza por la Solidaridad) y por parte del GERI, Lucrecia Rubio Grundell, Gloria Cuesta Noguerales, Natalia Valdés del Toro, Rebeca Giménez González, Ángela Irazo y, como investigadora principal, Itziar Ruiz-Giménez (GERI). Para más información sobre el proyecto, véase aquí.

2 - Para más información sobre los perfiles de las mujeres participantes en el proyecto, véase la infografía, disponible aquí.

3 - En concreto, este Dialogo se celebró durante el III taller dedicado a los derechos civiles y políticos, celebrado el 24 de abril del 2021 en el espacio municipal de Medialab, en el cuál se utilizó, para facilitar la conversación entre las mujeres en movimiento, la metodología de grupos de discusión y herramientas de participación que fueron adaptadas específicamente para este taller y su temática, esto es, desde un enfoque de DDHH-Género e Interseccionalidad. Para más información sobre la metodología empleada, véase el anexo metodológico en la web del proyecto.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS



Ambos aspectos, discurso y prácticas, de esa política de “producción legal, política y económica” de la irregularidad (re)producen una fuerte estratificación racial de la sociedad española (y madrileña) que no sólo afecta a las mujeres migrantes residentes en Madrid en situación de irregularidad, si no también a quienes tienen permisos de residencia, obtienen el asilo o se nacionalizan. Afecta, igualmente, a muchas mujeres y niñas (y hombres y niños)

con nacionalidad española, debido a su color de piel, origen étnico, nacional, pertenencia a una confesión religiosa minoritaria, y en especial, el islam y un largo etcétera. Todas ellas han visto cotidianamente los impactos en sus derechos de esa “producción legal de la irregularidad” y generándoles “sentimientos de inseguridad, miedo, inestabilidad, inferioridad, pérdida de identidad, baja autoestima y desarraigo” (Lizama, 2017:3). Les impide disfrutar de todos sus derechos, el derecho a una vida libre de violencia y discriminación en todas sus formas, de sus derechos económicos, sociales y culturas y de sus derechos civiles y políticos. Y, en especial, del derecho de toda persona, incluidas las mujeres en movimiento residentes en Madrid, a **sentirse segura** y protegidas en su casa, familia, lugar de trabajo, en el espacio público, los lugares de ocio, en el metro, plazas y calles de su ciudad o, incluso cuando acude a las autoridades policiales y judiciales en busca de verdad, justicia y reparación.

Sin embargo, como se muestra en estas páginas, queda un largo camino para que esos derechos se hagan realidad y, sobre todo, para que la actual política migratoria española respete sus obligaciones internacionales con la legislación internacional de Derechos Humanos. Una legislación que entiende que todas las mujeres en movimiento residentes en Madrid tienen derecho a tener derechos y, en concreto, aquellos en los que se detiene este módulo (dossier), los derechos civiles y políticos. Así lo ha reiterado en numerosas ocasiones, el Comité de Derechos Humanos que, en su Observación General nº 18, sobre la No discriminación y en su Observación General nº 35 sobre la libertad y seguridad personales, exhorta a los estados (incluida España) a garantizar la igualdad de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP) ratificado por España en 1997.

Pero antes de mostrar cuáles son las brechas existentes en relación con esos derechos, y al igual que en la introducción de los otros dos módulos (dossier) nos detendremos un momento en algunos conceptos claves de esta investigación, si bien es cierto que su análisis más detallado se encuentra en otros lugares<sup>4</sup>:

4 - Véase, por ejemplo, el artículo de divulgación del proyecto o el anexo metodológico a estos dossieres, disponibles ambos en la web del proyecto.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS



¿Qué es el enfoque de DDHH?

Identificar las principales vulneraciones de todos los derechos humanos de las MeM, mostrando su indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

Analizar el grado de cumplimiento de España de sus obligaciones de respetar/proteger y hacer efectivos de cada uno de esos DDHH.

Evaluar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad, sostenibilidad de las políticas públicas que afectan a esos derechos y cuál ha sido la participación de las MeM en ellas.

Evaluar como las autoridades estatales (como titulares de obligaciones) tratan a todas las personas, incluidas las MeM, no como usuarios/beneficiarios sino como titulares de DDHH

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Ser diferente no es un problema



El problema es ser tratado diferente

¿Qué son los enfoques de Género e Interseccionalidad?

ENfoque de  
Género

- ▶ Identificar las diferencias en los roles y las tareas que realizan las mujeres y los hombres, así como las asimetrías e inequidades en la forma en que se relacionan
- ▶ Identificar las causas que las producen para formular medidas que contribuyan a superar las brechas sociales producidas por esas desigualdades de género.
- ▶ Contribuir a lograr relaciones de género equitativas y justas a través de medidas que derriben las barreras que impiden ese logro y/o que fomenten acciones que incentiven y potencien la igualdad, incluido a través de medidas temporales, específicas (medidas de acción positiva)

(Texto)

- ▶ Identificar cómo (¿y por qué causas?) se interrelaciona el **género, la clase, el origen étnico, religioso, nacional (extranjero, migrante, refugiado), el color de piel, la edad (infancia, adolescencia, personas mayores), la discapacidad o diversidad funcional**, etc., creando, nutriendo y modificando las relaciones políticas, sociales, económicas, culturales de una sociedad y que, entrelazadas y entremezcladas, generan discriminaciones cruzadas, dinámicas y contextualizadas, en la vida cotidiana de gran parte de la ciudadanía que habita el municipio.
- ▶ Adoptar "soluciones integrales" en TODAS las políticas públicas que atiendan a la complejidad de esas interrelaciones, cambiantes y dinámicas,

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

¿Cuáles son las principales obligaciones de España desde el enfoque de DDHH?

Obligaciones jurídicas internacionales de España con los derechos civiles y políticos de las MeM

Obligación de RESPETAR

Abstenerse de realizar actos que vulneren los derechos civiles y políticos y el principio de no discriminación.

Obligación de PROTEGER

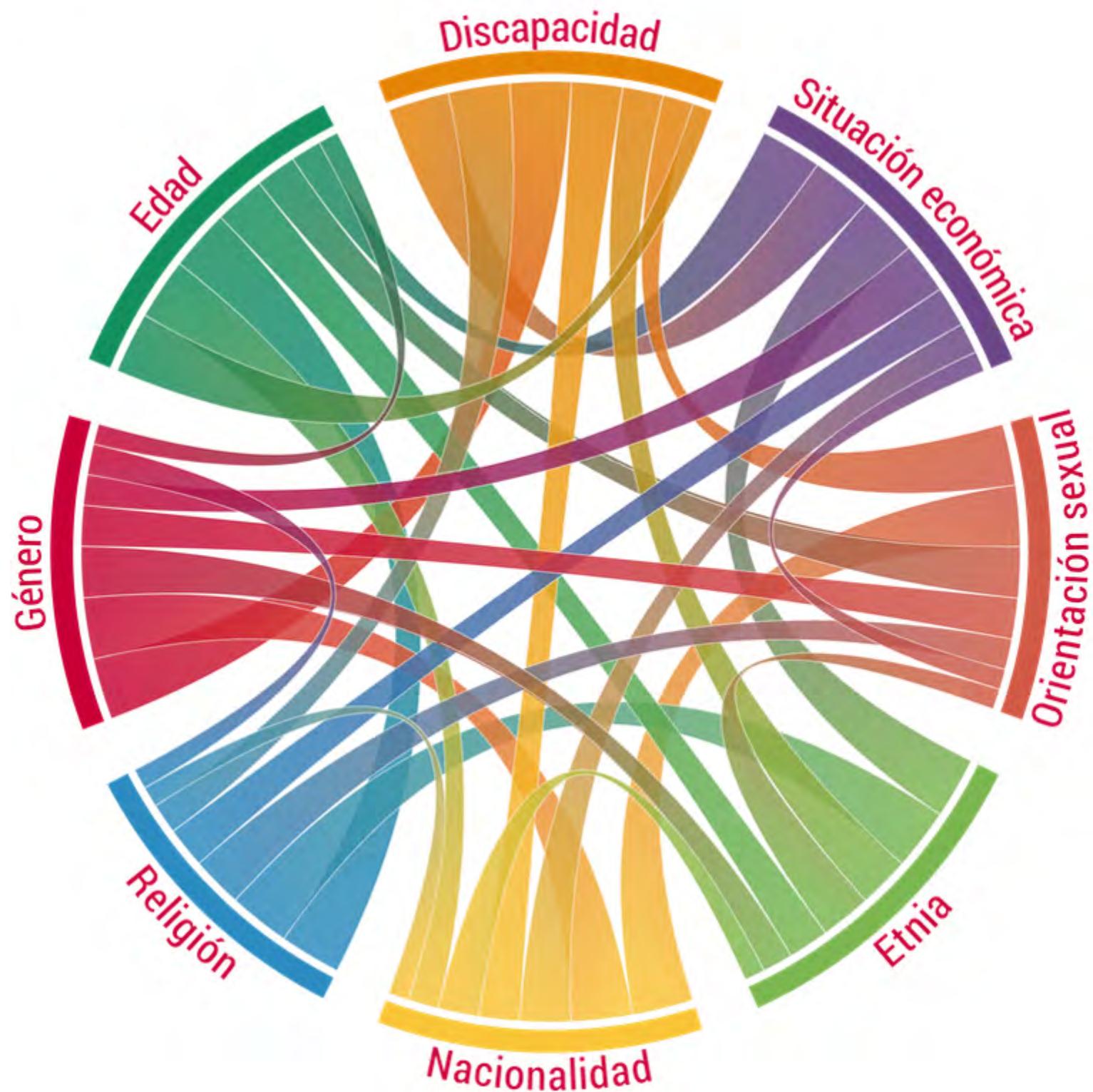
Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir los abusos a los derechos civiles y políticos cometidos por particulares, empresas, etc.

Obligación de REALIZAR/HACER EFECTIVOS

Adoptar todas las medidas apropiadas necesarias (hasta el máximo de recursos disponibles) para hacer efectivos esos derechos



# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS



<https://www.marcialpons.es/libros/hacia-la-implementacion-de-la-interseccionalidad/9788413456058/>

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.- DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA y A LA LIBERTAD DE REUNIÓN, ASOCIACIÓN Y MANIFESTACIÓN

Todas las personas que viven en Madrid, incluidas las mujeres en movimiento, tienen derecho **a la participación democrática** lo que incluye **votar** en las elecciones municipales, **participar en la vida política** de la ciudad y, en especial, en la elaboración de las **políticas públicas** (estatales, autonómicas y municipales) sobre todo, en las que más impactan en sus derechos, vida cotidiana y en sus barrios<sup>1</sup>.

Todas las personas que residen en Madrid, incluidas las mujeres en movimiento, tienen derecho a la **libertad de reunión, asociación y manifestación** sin más limitaciones que lo establecido en la legislación internacional con el fin de proteger el orden, la seguridad, la salud pública, y los derechos y libertades de las demás personas.

El estado español (incluido la CAM y el Ayuntamiento de Madrid) debe **asegurar cauces y espacios adecuados para la participación ciudadana efectiva** de las Mujeres en Movimiento y, en especial, de las niñas, adolescentes, mayores, dependientes, con discapacidad/diversidad funcional, pertenecientes a los sectores sociales más discriminados y/o las que tienen barreras lingüísticas y/o digitales.

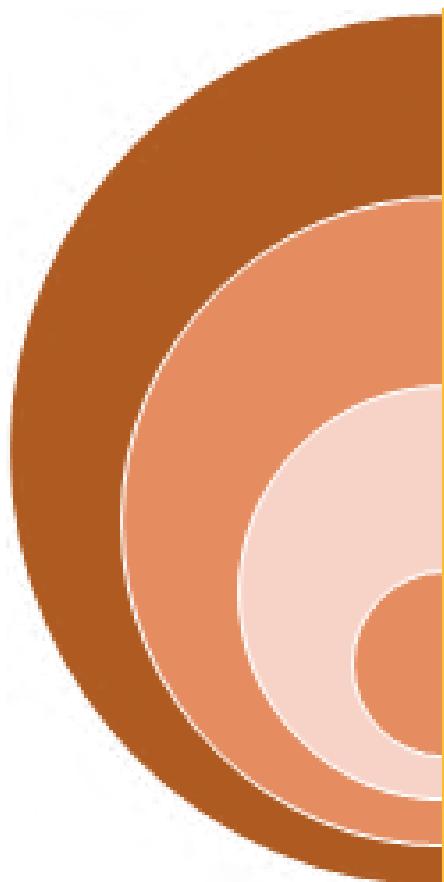
Deben, asimismo, asegurar su **disfrute efectivo del derecho de reunión, asociación, manifestación y protesta pacífica** garantizando el uso del espacio público madrileño y fomentando el asociacionismo entre las mujeres y, sobre todo, entre las que pertenecen a los colectivos más discriminados, como son las mujeres en movimiento, en especial, las más jóvenes y las mayores, quienes están en situación de exclusión social o pertenecen a confesiones religiosas minoritarias.

<sup>1</sup>- Art. 21 DUDH, Art. 25 PIDCyP, Art 15 PIDESC, Arts 12-13 CDN, art. 5 CEDR, art 7 CEDAW, Comité de Derechos Humanos: Observación General del Comité DDHH nº 25 sobre Participación en los Asuntos Públicos y Derecho al Voto. Doc de la ONU: CCPR/C/GC/34 de 12 de septiembre de 2011; Observación General nº 34 sobre el Artículo 19 del PIDCP de 2011; Resolución sobre la participación de la mujer en la política aprobada por la Asamblea General de la ONU, 2011; Arts 39-40 Carta de DFUE, art. 10. CEDH; Convención sobre la participación de personas extranjeras en la vida pública a nivel local (1992).

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.1.- EL DERECHO AL SUFRAGIO.

El artículo 13.2 de la Constitución Española (CE) reconoce el derecho al sufragio de las personas extranjeras, si bien remite su desarrollo a los tratados o leyes que lo regulen, obligando, en todo caso, a que se atienda a criterios de reciprocidad. Esta cláusula, pensada inicialmente para favorecer a la emigración española, se ha convertido, con el tiempo, en un lastre para el derecho al sufragio tanto activo (el derecho a votar) como pasivo (el derecho a presentarse a un cargo electo) de las mujeres en movimiento, quienes, en función de sus diferentes edades, estatutos jurídicos y nacionalidades, se encuentran en las siguientes situaciones<sup>2</sup>:



Mujeres nacionales españolas, mayores de 18 años

Tienen derecho al Sufragio activo y pasivo en todo tipo de elecciones (generales, autonómicas, municipales).

Mujeres ciudadanas de la Unión Europea, mayores de edad

Pueden votar (y ser elegidas) en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo si se han inscrito en el CERE.

Mujeres extranjeras, mayores de edad con permiso de residencia

Sólo pueden votar en elecciones municipales si España ha firmado un convenio de reciprocidad con su país de origen y se inscriben en el CERE para cada cita electoral.

Estos mismos requisitos son exigidos para el resto de formas de participación política directa (referendums, consultas populares).

Mujeres extranjeras, mayores de edad, sin permiso de residencia

No pueden votar en ningún caso

<sup>2</sup>- Arts. 13 (modificado en 1992), 23 y 129 CE, Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General en sus artículos 176 y 177 para las elecciones municipales y artículos 210 y 210 bis LO 5/1985 para las europeas; Artículos 6 Ley de Extranjería..

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.1.- EL DERECHO AL SUFRAGIO.

### TESTIMONIO:

Testimonio: "Yo sí puedo votar porque tengo nacionalidad, pero la mayoría de mis amigas (de Honduras) no puede votar ni en las elecciones municipales, ni en nada porque, aunque tienen tarjeta de residencia, no hay convenio de ningún tipo. Entonces, los hondureños no podemos votar, ni siquiera en las elecciones de nuestro país. Estamos abandonados". (K., hondureña).

(K., hondureña).

### 1.1.1.- RESTRICCIONES LEGALES AL DERECHO AL VOTO.

- ▶ Las mujeres en movimiento (españolas y extranjeras) NO pueden votar en ningún caso hasta los 18 años.
  - ❑ El Consejo de la Juventud de España, ha lanzado una campaña popular para reducir la edad a partir de la cual se puede votar a los 16 años, lo que beneficiaría, entre otras, a las mujeres de origen migrante de nacionalidad española, tanto nacidas fuera como en España.
- ▶ Además, la ley electoral española impone restricciones injustificadas al derecho al sufragio de las personas extranjeras no comunitarias mayores de edad. Por ejemplo:
  - ❑ Las mujeres extranjeras sin permiso de residencia y con independencia de su nacionalidad, **NO** tienen derecho a votar en ningún tipo de elecciones. Por ejemplo:
    - En la CAM, se estima que residen **41.997** mujeres en situación **irregular**, de las cuales **13.557** están empadronadas en la Ciudad de Madrid (Rubio & Ruiz-Giménez, 2021: 37), las cuales NO podrían votar en las elecciones municipales.
  - ❑ Afecta, igualmente, a entre **390.000 y 470.000** personas en situación irregular que, se estima, residen en España, en torno al 11% y el 13% de la población extranjera y alrededor del 0,8% de la población total, siendo las mujeres mayoría dentro del colectivo (Fanjul & Gálvez-Iniesta, 2020)<sup>3</sup>.
- ▶ A pesar del mandato constitucional, durante años y hasta las elecciones municipales del 2011, las personas extranjeras no comunitarias con permiso de residencia **NO** podían votar, ya que, hasta el 2009, España no había firmado ningún convenio bilateral de reciprocidad que lo permitiera. Tampoco había habilitado, tal y como establece la CE, otras vías legales para hacerlo<sup>4</sup>.

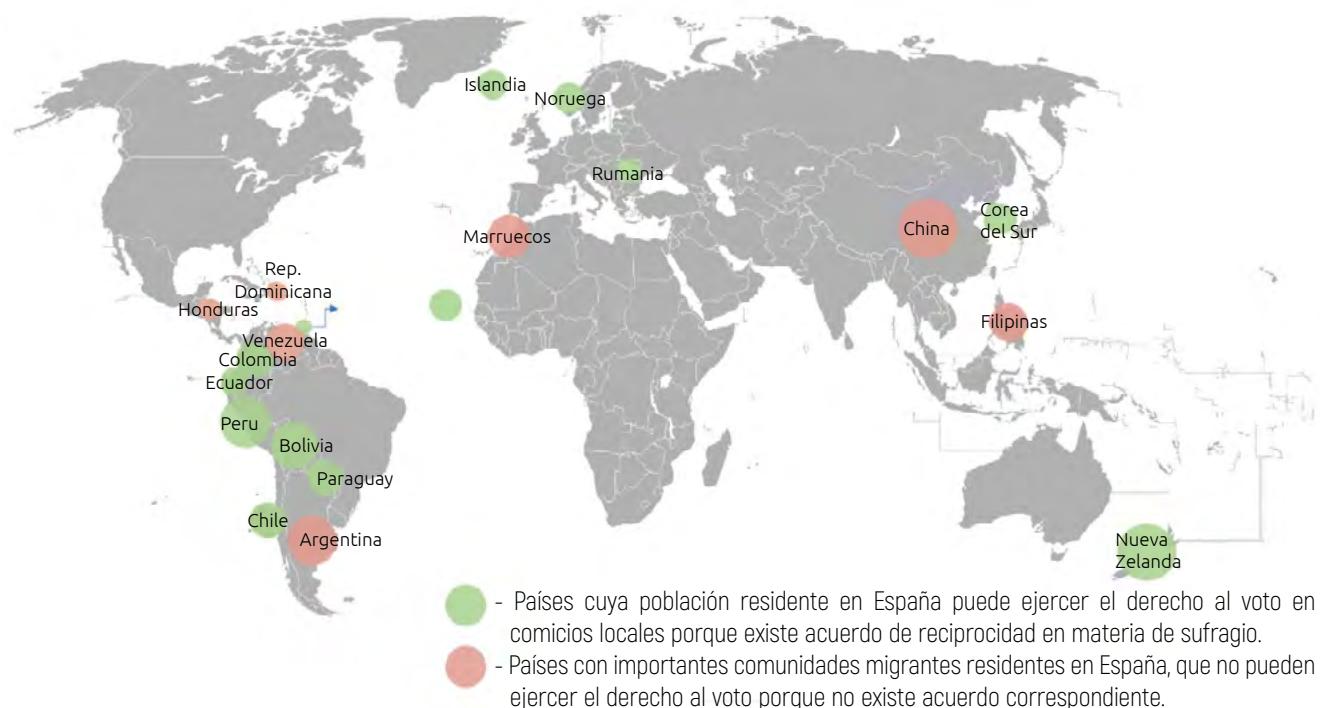
3- Según ese informe, cuatro de cada cinco personas extranjeras extracomunitarias en situación irregular (77%) tiene su origen en América Central y del Sur, mientras África aporta el 9,2% (unas 43.000 personas).

4- Según Alianza por la Solidaridad (2018:61), la Ley electoral "otorga un poder excesivo a los tratados bilaterales", cuando la CE "alude a un desarrollo normativo" que permitiría evitar la vía del tratado bilateral.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.1.- EL DERECHO AL SUFRAGIO.

- ▶ En la actualidad, aunque residen en España personas con más de 180 nacionalidades, sólo existen **12** convenios de **reciprocidad**, en concreto, con Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea del Sur, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago, algunos de los cuales tienen escaso peso poblacional en España<sup>5</sup>.
- ▶ Por el contrario, otras nacionalidades con un peso poblacional mucho más relevante (como las marroquí, china, dominicana, argentina, cubana o brasileña) no tienen derecho a votar, ni siquiera con permisos de residencia de larga duración.
  - En Madrid, habría 67.993 mujeres extranjeras que, por ausencia de convenio, **NO** pueden votar en las elecciones municipales<sup>6</sup>.
- ▶ Además, los 12 convenios de reciprocidad imponen una restricción añadida para ejercer el derecho al voto, a saber, llevar, al menos, 5 años de residencia legal en España<sup>7</sup>. Al no existir información pública desagregada adecuada, resulta imposible conocer la cifra exacta de personas afectadas por esta restricción, que se considera un requisito injustificable y discriminatorio por parte del colectivo de mujeres migrantes (Aps, 2018: 60) y algunos juristas (Arce, 2019).



5- En concreto, los convenios con Cabo Verde, Corea del Sur, Nueva Zelanda o Trinidad y Tobago.

6- Este dato se ha obtenido a partir del dato sobre mujeres extranjeras residentes en Madrid por nacionalidades, descontando las menores de edad. Es una cifra inferior a la realidad al no disponerse de datos desagregados para algunos países, en concreto, Argentina y Filipinas (Rubio & Ruiz-Giménez, 2021)

7- El requisito de residencia legal de al menos 5 años no viene mencionado en los artículos 176 y 177 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General que regulan el derecho de las personas extranjeras a votar en elecciones municipales.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.1.- EL DERECHO AL SUFRAGIO.

### TESTIMONIO:

**"No podemos votar sin tener la nacionalidad (...) Yo puedo votar en (las elecciones de) mi país, pero no en España. Solo tengo el permiso de trabajo, el NIE, por arraigo que lo pedimos (...) La única manera de votar es si eres nacional."**

**(A., colombiana) Si hay convenio.**

### 1.1.2.- OBSTÁCULOS INJUSTIFICADOS AL DERECHO AL VOTO.

- ▶ Estos mismos requisitos son exigidos para participar en consultas o referéndum.
- ▶ Voto rogado. Las personas procedentes de países extracomunitarios con los que existe convenio de reciprocidad, siempre que sean mayores de edad y lleven cinco años residiendo legalmente en España<sup>8</sup>, si quieren votar en las elecciones municipales (las únicas en las que pueden), están obligadas a inscribirse en el Censo Electoral de Residentes Extranjeros (CERE) para cada cita electoral. Se trata de un requisito "desproporcionado, injustificado e innecesario" al suponer un obstáculo adicional para votar (ApS, 2018, Arce, 2019: 150).
- ▶ En las últimas tres elecciones municipales, ha habido una bajísima inscripción de personas extranjeras, en especial de las extracomunitarias, en el CERE.

Tabla 1: Número de personas extranjeras inscritas en el CERE en las últimas tres elecciones municipales en España.



8- Salvo en el caso de Noruega que son tres años.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.1.- EL DERECHO AL SUFRAGIO.

### TESTIMONIO:

“Eso es un arreglo que tienen los países...Lo de votar, depende del acuerdo o convenio que haya. Me acuerdo de que, hace años, me mandaron una carta, aunque no respondí, y creo que en las municipales sí que podía.”

(C., rumana).

### TESTIMONIO:

“No podemos elegir a los representantes que hacen las leyes para nosotras, no cuentan con nuestro voto porque no existimos para ellos”.

(M., peruana).

- ▶ No existen datos desagregados por sexo, por lo que no se puede conocer cuantas mujeres extranjeras se inscribieron en el CERE en cada una de esas tres citas electorales.
- ▶ Sí podemos saber, sin embargo, que la inscripción en el CERE difiere considerablemente por nacionalidades: mientras que se inscribe entre el 30 y 40% de las personas con derecho a voto con nacionalidades del Reino Unido, Francia, Bélgica y Suecia, lo hace menos del **12%** en él de los 12 **países no comunitarios** con los que hay convenio de reciprocidad (Bermúdez y Escrivá, 2016)<sup>9</sup>.
  - En el caso de la ciudad de Madrid, para las elecciones municipales del 2019, sólo se inscribieron en el CERE **23.666** personas extranjeras.
- ▶ Esta bajísima cifra de inscripciones en el CERE para cada cita electoral se explica principalmente por la desinformación generalizada que existe entre las personas en movimiento acerca del procedimiento a seguir, como consecuencia de la falta de campañas de información, así como la descoordinación entre administraciones, la existencia de plazos muy breves para inscribirse, la inexistencia de campañas públicas de sensibilización fuera del periodo electoral, y la alta movilidad territorial de las personas en movimiento, debido a su precariedad laboral, vital, etc. (ApS, 2018: 61).
- ▶ Además, existen obstáculos **adicionales** para las empleadas de hogar internas, las mujeres con largas jornadas laborales, con cargas familiares o con barreras digitales o idiomáticas, que encuentran mayores dificultades a la hora de inscribirse en el CERE (ApS, 2018).
- ▶ Aunque no se sabe los porcentajes reales de **participación electoral** de quienes se inscriben en el CERE, en todo tipo de elecciones (incluidas las municipales), se produce un altísimo porcentaje de abstención (a veces hasta del 50%) en los barrios populares de las grandes ciudades españolas (incluida Madrid), donde reside mayoritariamente el colectivo migrante. Este puede ser otro posible factor explicativo de la baja inscripción en el CERE<sup>10</sup>.

9- En las elecciones del 2011, se inscribieron en el CERE, 289.629 personas procedían de la UE-15 (principalmente británicos, italianos y franceses), 105.825 de Rumania y 51.133 eran latinoamericanos (entre ellos, 25.668 ecuatorianos y 12.632 colombianos) (Pérez-Nievas, et al 2014). EN las del 2019, sólo se inscribieron 1.843 personas no comunitarias, en concreto, 337 personas de Bolivia, 340 de Colombia, 83 de Chile, 406 de Ecuador, 351 de Paraguay y 326 de Perú.

10 - Dado el esfuerzo que supone inscribirse en el CERE, se supone que quien lo hace es por que su intención es participar en las elecciones. No se dispone de datos desagregados de participación del colectivo migrante en elecciones.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.1.- EL DERECHO AL SUFRAGIO.

### *Repertorio de propuestas desde el colectivo de MeM:*

- ▶ En los últimos años, han surgido diversas iniciativas ciudadanas impulsadas por el colectivo migrante a favor del derecho al voto como a [#votaresunderecho](#) que pedía [#dejanos votar](#) y, sobre todo, [#cédenostuvoto](#) para que personas con derecho al voto y con intención de abstenerse en las elecciones, cedieran su voto a alguna persona migrante para que pudiera votar, en especial, a quienes, por estar en situación irregular no se les deja votar.
- ▶ En las últimas elecciones autonómicas en Madrid en el 2021, el colectivo Poder Migrante impulsaba la campaña [#VotoMigrante4M](#) para movilizar el voto migrante, no tanto a favor de ningún partido, sino para “contrarrestar los discursos de odio y el racismo que utilizan la temática migrante de manera populista”.



# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.1.- EL DERECHO AL SUFRAGIO.

### 1.1.3.- BRECHAS EN EL DERECHO AL SUFRAGIO PASIVO.

#### Limitaciones legales

- ▶ Las personas con nacionalidad española tienen reconocido el derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales, generales y autonómicas. Tal sería el caso de las 163.069 mujeres residentes en Madrid, nacionales españolas que han nacido fuera (Rubio & Ruiz-Giménez, 2021: 11<sup>11</sup>).
- ▶ Las personas extranjeras procedentes de la UE, entre ellas, las 43.718 que residen en Madrid (Rubio & Ruiz-Giménez, 2021: 17), pueden presentarse como candidatas en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, pero NO en las elecciones generales y autonómicas, con independencia del tiempo que lleven residiendo en España.
- ▶ Las personas extracomunitarias, incluso las que legalmente pueden votar en las elecciones municipales, **NO** tienen reconocido su derecho al sufragio pasivo en ningún caso. Así, lo establecen los convenios bilaterales de reciprocidad firmados por España, incluso los que sí reconocen ese derecho a las y los nacionales españoles (Arce, 2019:146)<sup>12</sup>.

#### Persistentes brechas en la representación política de las mujeres en movimiento

- ▶ A pesar de que España es uno de los países europeos con más población migrante (5.375.917 personas a 1 de enero del 2021), representando el 11,3% de la población total, su **participación** en la vida política municipal es **muy reducida**, de tal manera que los ayuntamientos españoles raramente reflejan la diversidad de origen de su población.
  - ❑ En las elecciones municipales del 2011, por ejemplo, las candidaturas de origen migrante en los municipios con más de un 15% de la población de origen migrante no llegaron al 3%, reduciéndose a menos de un 1% las personas de origen migrante que llegaron a ocupar cargos electos (Pérez-Nievas et al, 2014: 54).
- ▶ Entre las **causas** de esta persistente **brecha** destacan, entre otras, el acceso diferenciado de las mujeres (y hombres) migrantes a los recursos socioeconómicos y, por tanto, a las oportunidades de participar y obtener representación política; las percepciones y actitudes negativas de parte de la población mayoritaria hacia el colectivo migrante; y, en especial, la reticencia de los partidos políticos a incluir personas de origen migrante, incluida la nacionalizada, en sus listas, a excepción de las candidaturas de "unidad popular" (Pérez-Nievas et al, 2014: 12).

11- A julio del 2020, residían en Madrid un total de 441.472 mujeres nacidas fuera (el 55% del total) y un total de 278.403 mujeres extranjeras (el 54% del total). La diferencia entre ambas cifras, nos permite identificar el número de mujeres nacidas fuera nacionalizadas (Rubio & Ruiz-Giménez, 2020:11).

12 - Dado el esfuerzo que supone inscribirse en el CERE, se supone que quien lo hace es por que su intención es participar en las elecciones. No se dispone de datos desagregados de participación del colectivo migrante en elecciones.

12 - Sería el caso de los convenios con Cabo Verde, Paraguay y Perú.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.1.- EL DERECHO AL SUFRAGIO.

- ❑ Aunque hay pequeñas diferencias entre los partidos de izquierda y derecha, las candidaturas migrantes suelen aparecer en ambos casos en los últimos puestos, por lo que no suelen resultar elegidas, salvo contadas excepciones, en las que han sido elegidas principalmente personas de origen británico y alemán<sup>13</sup>.
- ▶ A pesar de la **"doble barrera"** que afrontan las mujeres en movimiento (esto es, por su género y su origen), no se detecta una infrarrepresentación femenina en las candidaturas de origen migrante.
  - ❑ De hecho, en las elecciones municipales del 2003, 2007 y 2011, hubo más candidatas (que candidatos) de la UE-14 y, aunque en menor medida, también de Rumania y Latinoamérica.
  - ❑ Sin embargo, a la hora de ser elegidas, esta sobrerrepresentación femenina sólo se mantuvo en el caso de las candidatas latinoamericanas (Pérez-Nievas et al, 2014)<sup>14</sup>.
- ▶ Aunque los partidos políticos han adoptado cuotas **"de género"**, no han tomado medidas específicas para fomentar la participación en su seno de la población migrante ni de otros colectivos tradicionalmente discriminados (como el pueblo gitano, afrodescendientes, otras minorías étnicas, religiosas, el colectivo LGBTI+, etc.).
- ▶ A partir del 15M de 2011, se detecta una creciente participación de personas migrantes en algunos partidos (Podemos, Confluencias, etc.)<sup>15</sup>. Sin embargo, desde el colectivo de mujeres migrantes se advierte que estos nuevos espacios políticos, a pesar de prestar mayor atención a las cuestiones migratorias, al racismo, la organización social de los cuidados, así como a la situación de las mujeres en movimiento que trabajan en el sector del hogar, "no se encuentran totalmente exentos de racismo" (ni de machismo), lo "que se manifiesta en algunas de sus prácticas o en el lugar que colocan a las personas migrantes que quieren participar activamente en ellos" (ApS, 2018: 90).
- ▶ Con todo, tal y como señalan varios mecanismos internacionales de DDHH, existe una importante **falta de representación** del colectivo migrante, de personas racializadas y afrodescendientes en el ámbito institucional a nivel estatal, regional, así como en las tres ramas de poder (ejecutivo, legislativo y judicial)<sup>16</sup>. En el caso de las personas de nacionalidad española y afrodescendientes, "dicha infrarrepresentación perpetúa los estereotipos (sobre ellas) como migrantes y no como parte de la sociedad española"<sup>17</sup>.

13- Según Pérez-Nievas et al (2014), "por partidos, las confluencias de Unidad popular que concurren en las elecciones del 2015 fueron las más inclusivas, tanto en candidaturas como en concejales electos de origen inmigrante. No existen diferencias entre los dos partidos principales, si bien el PSOE es algo más inclusivo que el PP, en lo que se refiere a cargos electos".

14 - Según Pérez-Nievas et al (2014), este hecho puede deberse a una estrategia partidista a la hora de elaborar las listas para cubrir dos subgrupos con un único puesto en la lista.

15 - Alianza por la Solidaridad (2018) menciona algunos políticos de origen migrante: entre otros, Pablo Echenique, Rommy Arce, Gabriel Paduraru, Rita Bosaho (la primera mujer diputada racializada), Yolanda Villavicencio, Julia Martínez, Mónica Silvana González, Iris Urquidi, Luc André Diuf, María Carvalho, Gerardo Pisarello (ApS, 2018:63). En las elecciones autonómicas de Madrid del 2021, salían elegidos Hana Jallou (PSOE), Manuela Bergeron (Más Madrid) y Serigne Mbaye (Unidas Podemos). Véase, igualmente, Vintila & Morales, 2018).

16 - Véase el informe del ACNUDH: resumen de comunicaciones de las partes interesadas sobre España para el EPU 2020, noviembre 2019, (doc. A/HRC/WG.6/35/ESP/3.par.66).

17 - Informe del Grupo de Trabajo sobre Afrodescendientes tras su visita a España (agosto, 2019 (doc. A/HRC/39/69/Add.2, par.25)

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.1.- EL DERECHO AL SUFRAGIO.

### *Repertorio de propuestas desde el colectivo de MeM:*

#### **DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:**

Desde la Red de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe en España, la Plataforma pel Dret a vot de les persones estrangeres y Poder Migrante, se piden medidas efectivas para promover el derecho al voto entre la población extranjera, entre otras:

- ▶ **Reforma legal del artículo 13.2 de la CE para eliminar el requisito de la reciprocidad.**
- ▶ **Reforma de la ley electoral para desarrollar de forma efectiva el derecho al sufragio en todo tipo de elecciones, como existe en otros países (Irlanda, Reino Unido, Chile, Nueva Zelanda).**
  - ❑ Mientras tanto, la firma de Convenios bilaterales, en especial, con los países de procedencia de los colectivos nacionales con mayor arraigo en España (entre otros, Marruecos y China).
  - ❑ Muchos ayuntamientos se han sumado a dicha petición, incluido el de Madrid (PEDH, OE.1.3).
- ▶ **Reforma de la ley electoral para permitir la incorporación automática en el censo, y la reducción del periodo de residencia exigible a 6 meses.**
- ▶ **Campañas de sensibilización para el colectivo migrante para que se inscriban en el CERE, voten o participen políticamente en la vida de la ciudad, etc.**
- ▶ **Medidas específicas por parte de los partidos políticos para incorporar en sus listas a personas de origen migrante y en puestos con posibilidades de ser elegidos; así como para transformar sus organizaciones y luchar contra las actitudes y comportamientos racistas que pudiera haber en su seno.**



# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.2.- EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA MUNICIPAL.

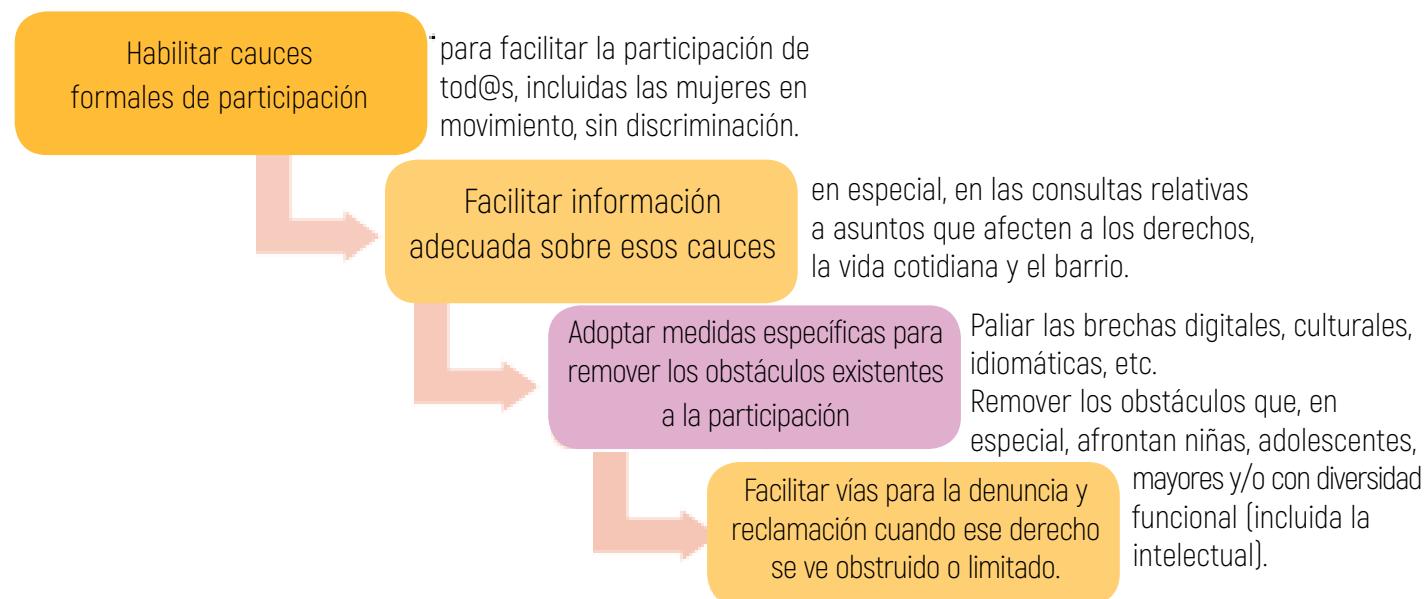
### TESTIMONIO:

“Participo en mi barrio, tenemos un grupo de gente y hacemos actividades de ayuda y llegamos a gente, que son políticos, a pedir ayuda o a comentarles la situación del grupo. Me invitaron a una reunión, a la que asistí... Lo que pasa es que, si yo tengo gente que le tienen que votar, la colectividad mía, la paraguaya, fue a partir de ahí por lo que yo fui. Pero yo no puedo meter a mi gente si no nos van a dar lo que pedimos. Aunque sí me hicieron, por ejemplo, poner la luz en un parque sin ella, hemos juntado algunas firmas que fuimos a entregar al ayuntamiento donde nos recibieron bien.”

(K., paraguaya)

El derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos es un derecho humano que, hoy en día, se considera imprescindible para que las políticas públicas (estatales, autonómicas o municipales) sean más coherentes, inclusivas y eficaces, así como para reforzar la legitimidad democrática de las instituciones públicas, así como su transparencia y rendición de cuentas.

Según la legislación española, **todas las personas empadronadas en un municipio, incluidas las extranjeras, tienen derecho a “ser oídas” en los asuntos públicos que les afectan**<sup>18</sup>. Por su parte, la legislación internacional de DDHH establece la obligación de la administración española (incluida la madrileña) de:



A pesar de que en las últimas décadas la administración pública española ha adoptado diversas medidas para promover la participación ciudadana, **subsisten importantes obstáculos, sobre todo para quienes tradicionalmente han sido excluidas de los “asuntos públicos”**: las mujeres y, en especial, las que pertenecen a los colectivos más discriminados como las mujeres jóvenes y de origen migrante, afrodescendientes, musulmanas, con discapacidad/diversidad funcional o del colectivo LGTBI+.

18- El artículo 6 de la ley Orgánica 472000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LODLEE) establece que “los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos en la legislación de bases del régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecte de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación”.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.2.- EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA MUNICIPAL.

### 1.2.1.- BRECHAS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A PARTICIPAR EN LA VIDA MUNICIPAL

#### Obstáculos estructurales para participar en la vida municipal madrileña:

- ▶ La inmensa mayoría de las mujeres extranjeras afrontan itinerarios vitales complejos, en especial durante sus primeros años de residencia en España, que limitan enormemente sus posibilidades de participación política, sobre todo, mientras se encuentran "sin papeles". Dedicán sus energías a la subsistencia cotidiana y a desplegar sus diversos proyectos vitales en un contexto de irregularidad y/o búsqueda de regularización documental y fuerte precariedad laboral, priorizando, por tanto, la obtención de ingresos, los cuidados y el sostenimiento económico de sus familias, muchas todavía en sus países de origen (ApS, 2018: 67-69)<sup>19</sup>.
- ▶ Afrontan, asimismo, toda una serie de obstáculos adicionales para participar en la vida municipal madrileña (ApS, 2018: 67-69) incluyendo, entre otros:
  - Un fuerte sentimiento de desarraigo, y/o temor a transitar por calles y espacios públicos o a entablar contacto con la administración (salvo que sea estrictamente necesario) por miedo a los controles policiales<sup>20</sup>.
  - Una fuerte inestabilidad residencial y una gran movilidad geográfica.
  - Redes sociales y familiares inexistentes en la ciudad o muy débiles y/o dispersas, sobre todo, en el caso de las que trabajan como internas en el sector del hogar.
  - Desconocimiento de los códigos culturales y sociales de España, así como de los de la ciudad, sus recursos, sus gentes e instituciones.
  - Secuelas de los traumas vividos en el país de origen, de la lejanía de las hijas, hijos y familiares y de los duelos propios del proceso migratorio, , incluido el síndrome de "Ulises"<sup>21</sup>.
  - Sensaciones de culpa que llevan a muchas de ellas a no percibirse como actrices políticas o agentes de transformación social.
  - Complejos sentimientos que, en ocasiones, se acentúan en el caso de quienes experimentan un proceso de descualificación profesional, debido a la segregación ocupacional existente en España que les obliga a realizar trabajos que no guardan relación con su trayectoria laboral y formativa previa<sup>22</sup>.

19 - En el caso de la ciudad de Madrid, por ejemplo, el 12,8% del total de las mujeres extranjeras trabaja en el sector de la restauración, mientras que el 36,8% lo hace en el sector del empleo de hogar (unas como internas y otras por horas sin contrato) (Rubio & Ruiz-Giménez, 2021:42).

20 - Véase la ficha dedicada al derecho a la seguridad.

21 - Véase la ficha dedicada al derecho a la salud.

22 - Véase la ficha sobre el derecho a un trabajo digno.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.2.- EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA MUNICIPAL.

- ▶ Todo ello se agrava en el caso de mujeres procedentes de África, Asia u Oriente Medio, en especial las que tienen barreras idiomáticas (esto es, escaso o nulo conocimiento del castellano) y/o culturales, incrementando su percepción de aislamiento, otredad y extrañamiento.
- ▶ Se ve, asimismo, agravado por la estigmatización y el rechazo hacia la población extranjera de amplios sectores de la población española<sup>23</sup> (ACCEM, 2020: 147).

La discriminación es un elemento que coarta de manera tajante la participación, mina la autoestima, cuestiona las capacidades, cercena las posibilidades de sentir la pertenencia al lugar donde se reside y rompe relaciones sociales. Muchas mujeres migrantes han intentado participar en distintos ámbitos, pero han vivido experiencias que las han alejado, debido a las abiertas expresiones discriminatorias derivadas de la xenofobia, los prejuicios racistas y culturales, así como la violencia institucional (APS, 2018:70).

### La insuficiente e inadecuada cultura de participación ciudadana en la ciudad de Madrid:

- ▶ Aunque en la actualidad la CAM no dispone de canales efectivos para que la sociedad civil madrileña y, en especial, el colectivo migrante pueda participar activamente en la elaboración, control y evaluación de las políticas migratorias (ApS, 2018: 49), en las décadas anteriores si se habilitaron diversos canales formales de **participación ciudadana**: referéndums, consultas populares, iniciativas legislativas populares, presupuestos "participativos", foros consultivos, etc. Se han creado, además, espacios de consulta específicos para el colectivo migrante.
- ▶ En la CAM, en el año 1998, se creaba el Foro Regional para la Inmigración, promoviéndose, asimismo, la gestión por entidades sociales de los centros públicos de atención a migrantes (CASI) y los centros de participación e integración de inmigrantes (CEPI)<sup>24</sup>. Sin embargo, en su mayoría "fueron gestionados por organizaciones intermediarias..., sin una base diagnóstica comunitaria y participativa..." y sin que, en la mayoría de los casos, hubieran previamente trabajado en los barrios o en temas migratorios. Es más, fueron minoritarias "las que, en su constitución, estuvieron implicadas personas migrantes" (ApS, 2018: 48).
- ▶ En el Ayuntamiento de Madrid también se promovía cierta participación del colectivo migrante en el desarrollo de sus dos planes de "Convivencia Social e Intercultural", a través del Foro Madrid y las mesas de diálogo y convivencia distritales. No fue, sin embargo, hasta la llegada de Ahora Madrid al gobierno municipal en el año 2015, cuando se daría un mayor impulso a las políticas de participación ciudadana, a través de un área de gobierno específica y de algunas innovadoras herramientas: la web [Decide Madrid](#), los "presupuestos participativos", la creación del [Consejo Social de la Ciudad](#), el [Observatorio de la Ciudad](#) y los [foros locales](#).

23 - Véase la ficha sobre el derecho a una vida libre de violencia y discriminación y racial

24 - Los CASI se crearon en el marco del I Plan Regional para la Inmigración (2001-2003) y los CEPI dentro del II Plan (2005-2009) y del III Plan denominado "Plan de Integración" (2009-2012). Entre el 2013 y e 2019, la CAM no tendrá plan sectorial sobre migraciones aprobándose el IV Plan (2019-21) en el 2019. Los CEPI llegaron a ser 17 en el 2009, pero en la actualidad sólo quedan ocho, mayormente gestionados por entidades católicas o vinculadas al PP (ApS, 2018:48)

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.2.- EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA MUNICIPAL.

- ❑ Estas iniciativas permitieron un aumento significativo de los cauces de participación ciudadana, así como del número de participantes en iniciativas<sup>25</sup>, consultas<sup>26</sup>, foros, mesas temáticas etc.
  - ❑ Significativamente, en esas iniciativas podían participar todas las personas empadronadas en Madrid, incluidas las personas extranjeras en situación irregular.
- ▶ Desde el colectivo migrante, aunque se celebran esos avances y, en especial, la inclusión de personas de origen migrante como dinamizadoras comunitarias en los foros locales, se señalan algunos claroscuros: entre otros, el divorcio entre los canales de participación colectiva e individual (telemática), la escasa o nula participación de personas migrantes y, en especial, de las mujeres en los foros locales, la ausencia de datos desagregados respecto a su participación tanto grupal como individual (telemática), e incluso la falta de una política migratoria explícita ([Observatorio de participación Ciudadana de Madrid](#)<sup>27</sup>).
- ▶ En febrero del 2017, el Ayuntamiento aprueba el Plan Estratégico de DDHH -PEDH- (2017-2019) en el que admite que “se ha detectado como obstáculo general una falta de cultura de la participación que afecta tanto a la población madrileña como a las y los trabajadores municipales... se refleja en la escasa eficacia de los canales de participación existentes, en su uso más como cauce de información que de diálogo y enriquecimiento de las políticas y en la escasa participación ciudadana, especialmente de las mujeres y los colectivos más discriminados” (PEDH, 2017: 16). Para paliar este obstáculo, se propuso la adopción de medidas específicas para “garantizar el derecho a la participación ciudadana de los sectores sociales más discriminados y, en especial, de la población migrante” (PEDH, 2017: 27). Sin embargo, el informe final de seguimiento del PEDH (2019: 20), no menciona que dichas medidas se hayan llevado a cabo.
- ▶ Tras las elecciones municipales del 2019, el nuevo gobierno municipal encabezado por José Luis Martínez-Almeida eliminaba el área de gobierno de participación ciudadana y la integraba en la Vicealcaldía, en concreto, en el área delegada de Coordinación, Transparencia y participación ciudadana, cuya titular es Silvia Saavedra de Ciudadanos<sup>28</sup>.
  - ❑ En diciembre del 2020, se creaba el [Consejo Social de la Ciudad](#), nuevo máximo órgano consultivo de participación ciudadana, compuesto por representantes políticos municipales y “todos los agentes sociales (como universidades, sindicatos, asociaciones empresariales, asociaciones vecinales y diferentes expertos en diversas materias)”. Sin embargo, no hay **ningún representante del colectivo migrante**, cuando, a fecha de 1 de julio del 2021, residen en Madrid 518.670 personas de nacionalidad extranjera, de las cuales **278.403 son mujeres**<sup>29</sup>.

25 - Según datos de la web decide.madrid.es, por ejemplo, la iniciativa de “presupuestos participativos” tuvo unos aceptables niveles de participación: 45.517 personas (59% mujeres) en el ejercicio del 2016, 67.135 (49.13%) en el 2017, 91.034 (52,14%) en el 2018 y 75.610 (52,99%) en el 2019. No se dispone de información pública desagregadas para conocer cuantas mujeres en movimiento participaron. La baja participación en distritos con fuerte presencia migrante (Usera, Centro, Villaverde, Carabanchel) parece indicar una escasísima participación. Esta iniciativa no se desplegó en el 2020 por la pandemia del Covid19, aunque el Ayuntamiento de Madrid ha anunciado su reactivación en el 2021.

26 - En la consulta con mayor participación de la historia de la ciudad, sobre la remodelación de la plaza de España (febrero del 2017) participaron 214.07 personas, el 7,8% del total de votantes potenciales. Más de la mitad, el 54,83% por correo postal, el 35,73% vía [www.decide.madrid](#) y el 11.05% en urnas presenciales.

27 - El observatorio creado en el 2018 ha creado una “rejilla” para evaluar las políticas municipales de participación ciudadana.

28 - La participación ciudadana aparece en el eje 5 (Madrid responsable, transparente fácil) de [Plan Operativo de Gobierno](#) para el mandato 2019-2023.

29 - Datos extraídos de la web del Ayuntamiento de Madrid, a 25 de julio del 2021.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.2.- EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA MUNICIPAL.

- ▶ El contexto de la pandemia del Covid19 también ha impactado de lleno en las políticas madrileñas de promoción de la participación ciudadana. A día de hoy, julio del 2021, no consta que exista activa ninguna votación o consulta en la web [decide.madrid](https://decide.madrid).
- ▶ Además, el 24 de junio del 2021, el gobierno de Almeida ha aprobado unas [nuevas directrices para el desarrollo de los presupuestos participativos](#) que no incluyen ninguna medida específica para paliar las brechas digitales, culturales e idiomáticas que, entre otros colectivos, afrontan las mujeres de origen migrante para disfrutar de su derecho a participar en los "asuntos públicos" municipales madrileñas.

### *Repertorio de propuestas desde el colectivo de MeM:*

#### **DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA MUNICIPAL:**

Reactivación de las iniciativas de participación ciudadana adoptadas en los últimos años por el Ayuntamiento de Madrid, tanto presenciales como virtuales ([decide.madrid](https://decide.madrid), presupuestos participativos, foros locales, consultas ciudadanas, etc.), incorporando medidas específicas destinadas a garantizar la participación de las mujeres en movimiento y, en especial, las jóvenes, las niñas, las mayores, las que tienen barreras lingüísticas, digitales o culturales, las que tienen discapacidad o diversidad funcional, etc.



# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.3.- EL DERECHO DE REUNIÓN, ASOCIACIÓN Y MANIFESTACIÓN.

### TESTIMONIO:

**"Creo que la participación política es un elemento que nos viene atravesando, que toma decisiones sobre nosotros, que no nos permite manifestarnos y protestar para hacer evidente los derechos que están siendo vulnerados. Es algo que toca empezar a trabajar un poco más."**

**(S., colombiana)**

En estrecha interrelación con el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos, se encuentran los derechos de reunión, asociación y manifestación consagrados en la legislación internacional de DDHH<sup>30</sup> y en la CE<sup>31</sup>. Estos derechos que, junto a la libertad de expresión, de opinión y de información, conforman **el "derecho a la protesta pacífica"**<sup>32</sup>, resultan esenciales para garantizar el papel vital que, hoy en día, juega la sociedad civil en cualquier sociedad democrática, así como para que las mujeres en movimiento puedan defender sus DDHH.

Por ello, el estado español (incluida la CAM y el Ayuntamiento de Madrid) tienen la obligación de respetar y proteger **el derecho a la protesta pacífica**, así como de adoptar todas las medidas necesarias para facilitar su disfrute efectivo tanto en el espacio público madrileño como en los medios de comunicación, redes sociales, etc. Ello implica, por ejemplo, promover el asociacionismo, incluido el migrante, así como respetar, proteger y garantizar la labor de los y las defensores de DDHH, incluidas las mujeres en movimiento que cotidianamente resisten las múltiples violaciones de DDHH que se recogen en esta monografía.

### 1.3.1.- BRECHAS EN EL DISFRUTE DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA

- ▶ En el caso español, el asociacionismo migrante eclosionaba a mediados de los años 2000 de la mano de las primeras políticas de integración social. Sin embargo, ya en la década anterior, muchas personas migrantes empezaron a canalizar su participación social a través de espacios informales (agrupaciones religiosas, redes de apoyo mutuo o de cuidados, espacios sociales, vecinales etc.), sobre todo al inicio de sus proyectos migratorios en España, unos proyectos muy marcados por la irregularidad, la precariedad y la supervivencia personal y familiar (ApS,2018:73).
- ▶ Estos espacios informales, a través de los cuales muchas personas migrantes siguen hoy en día canalizando su participación social, se han articulado fundamentalmente en el seno de las comunidades de origen, religiosas y/o nacionales (Aparicio y Tornos, 2010). Son espacios que, al igual que el resto de la sociedad española, se encuentran atravesados por diversos ejes de privilegio y opresión, como son el género, la edad, la ideología, la orientación sexual y la identidad de género, la diversidad funcional, la trayectoria profesional, o la pertenencia a una minoría etno-nacional o religiosa, entre otros. Estos espacios están, además, determinados por los diferentes estatutos migratorios, tipo de migración, tiempo de residencia, contactos en Madrid, conexiones con las diásporas, etc., de quienes participan en ellos.

30 - Art 20 DUDH, art. 21 PIDCP, art. 7 CEDW, art. 15, CDN, Art 12 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, Observación Nº 34 (2011) del Comité de DDHH sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión, Informe del Comité de Derechos Humanos en el que examinó el sexto informe periódico presentado por España (CCPR/C/ESP/6) en sus sesiones 3174ª y 3175ª (CCPR/C/SR.3174 y 3175).

31 - El artículo 21 de la Constitución española reconoce el derecho de reunión pacífica, "sin necesidad de autorización previa" y el artículo 22 reconoce el derecho de asociación, siendo su inscripción en un registro "a los solos efectos de publicidad", y estableciéndose que sólo podrán ser disueltas o suspendidas por decisión judicial. Estos artículos han sido desarrollados por la LO 9/1983 de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión, modificada por las LO 1/1992, 4/1997, 9/1999, 9/2011 y 8/2014.

32 - Aunque este derecho como tal no está codificado en la legislación internacional de DDHH, sirve para englobar todos esos derechos políticos.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.3.- EL DERECHO DE REUNIÓN, ASOCIACIÓN Y MANIFESTACIÓN.

- ❑ Para muchas mujeres en movimiento, estos espacios han sido “entornos de cuidado y sanación personal y colectiva, en especial, para las personas recién llegadas y en situación de irregularidad” (ApS, 2018: 73). Para otras mujeres, por el contrario, no han sido espacios seguros, y más, cuando sus procesos migratorios están relacionados con la persecución política, la violencia de género, su orientación sexual, identidad de género y/o su rechazo a las concepciones culturales dominantes en sus lugares de origen (ApS, 2018: 73)
- ▶ Con posterioridad, y sobre todo durante la década de los 2000, se producía un aumento del asociacionismo migrante, a la par que algunas pocas asociaciones migrantes, cercanas ideológicamente al Partido Popular, adquirirían cierto protagonismo en el seno de las políticas madrileñas, gestionando recursos públicos destinados a la población migrante, como el asesoramiento legal, la búsqueda activa de empleo, formación, actividades lúdicas, etc.
  - ❑ Aunque dichas asociaciones, al igual que los espacios informales (sobre todo las agrupaciones religiosas), se adaptan mejor a las necesidades del colectivo migrante, “fundamentalmente en cuanto a horarios y al trato más empático, ya que habían sido creadas por las propias personas migrantes” (ApS, 2018: 68), están marcadas (como muchas otras asociaciones no migrantes) por formas de participación muy jerárquicas y patriarcales, un fuerte liderazgo masculino, escaso relevo generacional, recursos económicos insuficientes, una fuerte dependencia de fondos públicos y en las que las personas migrantes son tratadas como “usuarias de servicios”<sup>33</sup>. Con todo, para muchas mujeres en movimiento serán los espacios en los que paulatinamente se irán incorporando, sobre todo, una vez conseguían la nacionalidad y/o permisos de residencia de larga duración (ApS, 2018: 75-78).
- ▶ Será, sin embargo, en el seno de algunas ONGs (como ACSUR, Las Segovias, Cepaim, Red Acoge, CEAR, Cruz Roja Española, Pueblos Unidos, Pachamana, la Red de Mujeres Latinas, etc.) donde se crean los primeros grupos de apoyo para mujeres migrantes, grupos que resultarán claves como espacios de participación ciudadana, al conformarse como:
  - ❑ Espacios formativos, de cuidados y gradual “toma de conciencia de sus derechos”, imprescindibles para “tejer alianzas y redes, relacionarse, compartir y desarrollarse, informarse y acceder a recursos, empoderarse, juntarse y formar comunidad, etc.”
  - ❑ Espacios, en algunos casos, de toma de conciencia feminista, decolonial y antirracista, donde muchas mujeres se dan cuenta “de la posición subalterna que ocupan” por ser migrantes y por ser mujeres” (ApS, 2018: 70-80).
- ▶ La crisis económica del 2008-2010 y el movimiento del 15M supusieron un punto de inflexión en la participación ciudadana de las mujeres en movimiento. Mientras los drásticos recortes en los fondos públicos destinados a educación, sanidad, dependencia o integración social impactaban duramente en el tercer sector y, por tanto, también en las asociaciones migrantes por entonces existentes, proliferarán las protestas ciudadanas contra las políticas de austeridad impuestas por el gobierno estatal (de la CAM y el Ayuntamiento de Madrid), así como en torno al movimiento 15M<sup>34</sup>, articulándose un “ágora social más plural... en la que las mujeres migrantes empiezan a tener un protagonismo histórico” (ApS, 2018: 78).

33 - En el marco de las políticas migratorias de la CAM y el Ayuntamiento se crearon los CEPIS: hispano-boliviano, hispano-colombiano, el hispano-dominicano, hispano-ecuatoriano, hispano-marroquí, etc.) (ApS, 2018:76). Para más información sobre las limitaciones del asociacionismo migrante en España, véase, por ejemplo, Mori3n & Aboussi (2016) o P3rez-Caram3s (2018).

34 - As3, por ejemplo, la Federaci3n Estatal de Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados (Ferime) se sumaba el 18 de mayo del 2011 al movimiento Democracia YA y a las acampadas del 15M.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.3.- EL DERECHO DE REUNIÓN, ASOCIACIÓN Y MANIFESTACIÓN.

- ▶ Es en este contexto de crecientes protestas sociales, donde la participación ciudadana del colectivo migrante se ampliará, diversificará y adquirirá formas muy diversas:
  - ❑ A lo largo de la década siguiente, surgen diversas asociaciones de mujeres migrantes dedicadas a la defensa de sus derechos, como mujeres y como migrantes, entre otras, la [Red de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe](#)<sup>35</sup>.
  - ❑ Al mismo tiempo, muchas mujeres de origen migrante, con su práctica política en espacios como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, la comisión del 8M o en el seno del movimiento feminista abrirán “una brecha en el panorama político del país”, posicionándose “como sujetos legítimos de la política, pese, en muchos casos, a su condición de “sin papeles” (ApS, 2018: 43).
  - ❑ Especial protagonismo adquirirán algunas de ellas en el movimiento antirracista o en espacios como las Brigadas Vecinales de Observación de DDHH (BVODH) que surgían en Madrid como respuesta a las redadas por perfil racial<sup>36</sup>.
  - ❑ Se detecta, asimismo, una mayor presencia, aunque todavía muy minoritaria, de mujeres de origen migrante tanto en los cauces formales de participación ciudadana como en los informales, alzando sus voces en foros públicos, medios de comunicación, reuniones con la administración, etc.
- ▶ Es importante resaltar que toda esta creciente participación ciudadana de las mujeres en movimiento viene marcada por su situación personal y económica, su estatuto migratorio y su edad, nacionalidad, origen etno-nacional, religión, orientación sexual e identidad de género, diversidad/discapacidad funcional, etc., así como por posibles barreras culturales o idiomáticas o de otra índole. Sin embargo, también viene fuertemente condicionada por la pervivencia de importantes barreras institucionales y estructurales en la sociedad española que limitan y dificultan su derecho a la protesta pacífica.

### **Años de restricciones legales al derecho a la protesta de las personas migrantes.**

A lo largo de los últimos 30 años, la legislación española ha oscilado entre la negativa a reconocer los derechos de reunión, asociación, manifestación (y sindicación) de las personas extranjeras en situación irregular y su reconocimiento:

- ▶ La primera ley de extranjería, la LO 7/1985, limitaba estos derechos a quienes tuvieran permisos de residencia, restricción que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional<sup>37</sup>.
- ▶ La segunda, la LO 4/2000, reconocía expresamente el derecho a la protesta pacífica de todas las personas extranjeras, con independencia de su estatuto legal.

35 - Mientras algunas han centrado su agenda en la lucha contra la violencia de género, otras han establecido alianzas con otras organizaciones de mujeres en torno a la lucha de las empleadas de hogar (Grupo Turin), promoviendo campañas para la ratificación del Convenio nº 189 (sobre trabajo decente para las y los trabajadores domésticos) de la Organización Internacional del trabajo -OIT- o la reforma del régimen de empleadas de hogar de la Seguridad Social (ApS, 2018:84).

36- Sobre este tema, véase la ficha sobre el derecho a la seguridad.

37 - En su sentencia 115/1987, de 7 de julio de 1987, disponible aquí

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.3.- EL DERECHO DE REUNIÓN, ASOCIACIÓN Y MANIFESTACIÓN.

### TESTIMONIO:

“Una situación personal que viví el 8M... mi situación no es irregular, pues estoy en solicitud de asilo (pero) eso me generó unas condiciones de vulnerabilidad en el marco de una manifestación, porque si me llegan a coger o a haber un problema con mi documentación, me pueden negar el asilo y decir que vine acá a hacer “terrorismo”. Creo que esa fue la primera sensación que tuve, (de que) se me está cercenando el derecho a la participación política, a participar en manifestaciones. (...)”

(S., colombiana)

### TESTIMONIO:

“Una se tiene que cambiar de ruta o evitar incluso ir a una manifestación feminista, porque la policía está cerca y no me puedo arriesgar”.

(J. Peruana, en situación irregular).

- ▶ Once meses después, el gobierno de Aznar, con la LO 8/2000, volvía a recortar los derechos de reunión y asociación de las personas extranjeras en situación irregular<sup>38</sup>. Recorte que, siete años después, en el 2007, el TC volvía a considerar inconstitucional<sup>39</sup>.
- ▶ Dos años después, y en un contexto de fuertes demandas del colectivo migrante, la cuarta reforma de la ley de extranjería, la LO 2/2009, hoy en vigor, volvía a reconocer expresamente los derechos de reunión, asociación, manifestación a todo el colectivo migrante<sup>40</sup>.

### Obstáculos al derecho a la protesta relacionados con la condición migratoria.

- ▶ A lo largo de todos estos años de vaivenes legislativos e incluso a partir de que la legislación española reconociera explícitamente su derecho a la “protesta pacífica”, muchísimas mujeres extranjeras y, en especial, las que se encuentran en situación irregular, manifiestan **temor a participar abiertamente en manifestaciones** o reuniones en espacios públicos por miedo a las redadas policiales (ApS, 2018)<sup>41</sup>.
- ▶ El contexto político tampoco ha sido propicio para el **asociacionismo migrante**, afectado, como todo el tercer sector, por los **drásticos recortes** acaecidos en Madrid y, en toda España, de los fondos destinados a su fomento, al uso de los espacios públicos vecinales o a las políticas de integración social. Muchas asociaciones migrantes tuvieron, por ello, que recortar personal, cerrar y/o reducir al mínimo sus actividades (ApS, 2018: 79).
- ▶ Muchas mujeres migrantes manifiestan haber sentido **discriminación social**, en concreto, rechazo e incompreensión cuando se acercaban a espacios de participación, por ejemplo, en los centros educativos de sus hijos, en las AMPAS o a la hora de tejer redes con otras madres y familias en los barrios (ApS, 2018: 79).
  - Esta experiencia discriminatoria afecta especialmente a las mujeres de origen africano o indígena y por las mujeres de religión musulmana.

38 - En los artículos 7.1 y 8 de la Ley 4/2000.

39 - En su sentencia 236/2007 de 7 de noviembre y en la sentencia 260/2007, de 20 de diciembre de 2007, disponibles aquí.

El tribunal no declaraba la nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales para no afectar al reconocimiento de dichos derechos a las personas extranjeras en situación regular, si no que exigía una nueva redacción por parte del legislador.

40- También declaraba inconstitucionales las restricciones del derecho a la huelga y sindicación como se desarrolla con más detalle en la ficha sobre el derecho al trabajo digno.

41 - Véase la ficha del derecho a la seguridad.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.3.- EL DERECHO DE REUNIÓN, ASOCIACIÓN Y MANIFESTACIÓN.

### TESTIMONIO:

“El 11 de octubre del año pasado, en la plaza de los pueblos, yo dirijo la actividad de performance que hacemos por las víctimas del genocidio. A pesar de tener la autorización..., llegó la policía, como siempre. Cuando terminamos el acto y sólo llevábamos 5 minutos compartiendo entre los asistentes algunas cosas de comer, llegaron 5 coches policiales y nos cercaron en la plaza Colón con el grito: “papeles, papeles, nadie se mueve de aquí” y con las porras en mano. Había niños presentes. Ellos dijeron que no se creían que un acto así estuviese autorizado en la plaza de Colón. Tras pedir la autorización del acto, pidieron documentación. En esto, yo me pude escapar, pero fue un momento muy molesto, muy bochornoso.”

(J., peruana).

### Un contexto general de crecientes vulneraciones del derecho a la protesta pacífica..

- ▶ Con anterioridad, se ha señalado como, a lo largo de la última década, miles de personas se han movilizad en Madrid (y el resto del estado español) contra el rescate bancario, los recortes masivos en sanidad, educación, dependencia, pensiones, la lucha contra la violencia machista, etc. Esto es, han ocupado las calles en protesta por los múltiples impactos de las políticas neoliberales adoptadas por la administración española (incluida la CAM y el Ayuntamiento de Madrid): el auge de los desahucios, aumento del desempleo y la pobreza, en especial, la infantil y la energética, el sinhogarismo, la precariedad, la desnutrición, la crisis del sistema de “cuidados”, el aumento de la violencia de género y los delitos de odio, etc. (Comité DESC, 2012).
- ▶ Esta grave crisis de DDHH afecta de forma desproporcionada a las mujeres y niñas, y en especial a las de origen migrante, quienes cotidianamente resisten sus impactos y el consiguiente reforzamiento de las opresiones que, por el hecho de ser mujer y migrante, afrontan en el hogar, la familia, el trabajo, la escuela, los lugares de ocio, los espacios públicos y los medios de comunicación. Factores que, a su vez, dificultan el disfrute efectivo de su derecho a la “protesta pacífica”, al tener que priorizar su supervivencia cotidiana y familiar, la salida de nuevas situaciones de irregularidad sobrevenida, el desempleo y un largo etcétera.
- ▶ Sin embargo, **el obstáculo más importante ha sido la respuesta adoptada por las autoridades españolas ante todas estas protestas sociales.** Una respuesta, fuertemente represiva, punitiva y restrictiva que, según los mecanismos internacionales<sup>42</sup> y las ONGs<sup>43</sup> de DDHH, se caracteriza por:
  - ❑ Un uso innecesario o excesivo de la fuerza armada durante las manifestaciones, incluido el empleo indebido de material antidisturbios, dando lugar a numerosas personas heridas, incluido algunas con secuelas graves (pérdida de ojos), por el uso policial de armas potencialmente peligrosas.
  - ❑ Un uso innecesario de la fuerza armada al practicar detenciones o bajo custodia policial.
  - ❑ Casos de trato degradante por motivos de género (insultos sexistas) y ataques contra periodistas que cubría manifestaciones (AI, 2014).

42- Véase, por ejemplo, Comité de DDHH (2015, párrafo 14) o RIS (2019).

43 - Front Line Defenders, Human Rights Watch, Rights Internacional España, Comisión Legal Sol, Amnistía Internacional. Ésta última organización publicaba en el 2014, un informe “España: el derecho a la protesta, amenazado”, en él que se documentan numerosas vulneraciones del derecho a la protesta entre los años 2012 a 2014, muchas de ellas acaecidas en la ciudad de Madrid.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.3.- EL DERECHO DE REUNIÓN, ASOCIACIÓN Y MANIFESTACIÓN.

- ❑ Inadecuadas investigaciones judiciales de las violaciones de DDHH cometidas por agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad en el contexto de manifestaciones (Comité DDHH, 2015, AI, 2014, RIS, 2019)<sup>44</sup>.
- ❑ La creciente criminalización de la protesta pacífica y de los movimientos sociales en España, así como el acoso judicial contra manifestaciones pacíficas.
- ▶ Una respuesta que encontrará amparo legal con las reformas del Código Penal y la Ley de Seguridad Ciudadana del gobierno del Partido Popular del 2015, las conocidas como “leyes mordaza”, que limitan de forma severa el derecho a la protesta en España<sup>45</sup>.
- ▶ Desde entonces, además de varias condenas judiciales contra la libertad de expresión e información<sup>46</sup>, se ha agudizado la “burorepresión”, esto es, la imposición de multas en el contexto de protestas pacíficas, sanciones que desmovilizan a quienes protestan y suponen una clara reducción del espacio de la sociedad civil.
  - ❑ Sólo en 2016, se impusieron 197.947 multas aplicando la ley “mordaza”<sup>47</sup> de las cuales, según Amnistía Internacional, “alrededor de **34.000** podrían ser **sanciones** a conductas amparadas por el derecho de reunión, expresión e información” y más de **12.000** por “desobediencia o resistencia a la autoridad” o por “la negativa a identificarse...” (2017: 4).
  - ❑ De julio del 2015 a diciembre del 2019, se han impuesto más de un **millón de multas** en aplicación de la ley “mordaza”, con una cuantía global de **563.3 millones de euros**. Se estima que un **19,5%** son sanciones en contextos de manifestaciones en las que no hubo altercados o incidentes violentos (AI, 2017: 5)<sup>48</sup>.
    - En este periodo se impusieron **55.496** sanciones por desobediencia o resistencia a la policía o por negarse a identificarse<sup>49</sup>.
  - ❑ Mucha gente no recurre las sanciones dadas las dificultades intrínsecas del proceso administrativo, la presunción de veracidad del agente policial, los costes judiciales, incluida las tasas y la pérdida de la rebaja de la multa si no se paga en el periodo voluntario. Optan por pagarla, “aunque sea una sanción por un legítimo ejercicio de los derechos humanos” (AI, 2017: 6).
- ▶ En ocasiones, las autoridades estatales utilizan la “notificación previa” como pretexto para una autorización encubierta y someten a quienes organizan manifestaciones espontáneas, simultáneas, no autorizadas o restringidas, a sanciones que las ONGs de DDHH consideran indebidas, al estar dichos actos de protesta amparados por el derecho internacional. En esos casos, incluso cuando no haya notificación previa, las autoridades deben facilitar su celebración, no pudiéndolas disolver por ese sólo motivo (AI, 2017: 7-10).

44 - Véase la ficha sobre el derecho a la seguridad.

45 - A través de la ley Orgánica 1/2015 por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal y la LO 4/2015 de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, ambas de 30 de marzo del 2015. La primera suprimía las faltas (que pasaban a ser ilícitos administrativos castigados sin necesidad de juez) y ampliaba los delitos de atentado y alteración del orden público. La segunda imponía sanciones elevadas (600 a 30.000 euros) por actuaciones relacionadas con los contextos de manifestación.

46 - Véase el apartado 2.2 relativo a brechas en el derecho a la libertad de expresión e información.

47 - Según el ministerio de interior, la mayoría de esas multas fueron por consumo o tenencia de drogas en lugares públicos o por el uso negligente de armas y explosivos.

48 - Datos que no incluyen las sanciones impuestas por los cuerpos de seguridad autonómicos (Euskadi, Cataluña y Navarra).

49 - Según el [M. de Interior](#), las sanciones impuestas en toda España en base al artículo 36.6 de la Ley de Seguridad ciudadana fueron, en concreto, 4.311 (2015), 12.094 (2016), 13.033 (2017), 13.413 (2018) y 12.645

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.3.- EL DERECHO DE REUNIÓN, ASOCIACIÓN Y MANIFESTACIÓN.

- ▶ Durante los primeros años de vigencia de esta arquitectura legal, se produjo un descenso considerable en el ejercicio de la protesta “fruto de la burorepresión, la persecución y el miedo a las represalias gubernamentales” (Defender a quien defiende, 2020).
  - “Cada día es más complicado salir a la calle a protestar y reclamar derechos”, siendo un “dato obvio que el número de manifestaciones ha descendido en los últimos años... frente a las 37.861 manifestaciones del 2014, se han pasado a 28.890 en el 2016” (AI, 2017: 6-9).
- ▶ Surgían, asimismo, diversos movimientos sociales de respuesta (Defender a quien Defiende, Comisión Legal Sol, el movimiento antirrepresivo de Madrid, etc.) con participación de personas de origen migrante, que, entre otras estrategias, creaban un sistema de vigilancia contra la represión de la protesta pacífica, como es, por ejemplo, la red Malla, así como impulsan una campaña a favor de la reforma de las leyes “mordazas”.
- ▶ En los últimos tres años, no obstante, la movilización social se ha reactivado con dos huelgas generales feministas y múltiples protestas, entre otros, de los colectivos ecologistas, los pensionistas, intensificándose, a su vez, la represión policial y una mayor presión ciudadana para reformar las leyes “mordaza” (DaQD, 2020: 45).
- ▶ Dicha reforma será reclamada, igualmente, por los mecanismos internacionales de DDHH<sup>50</sup> y el Defensor de Pueblo<sup>51</sup>, así como incluida en los programas electorales de varios partidos políticos, incluidos los que conforman la coalición de gobierno (PSOE, Unidas Podemos).
- ▶ Sin embargo, en la actualidad, 6 años después de su entrada en vigor, la Ley de Seguridad Ciudadana y el Código Penal siguen vigentes, y su posible reforma paralizada desde hace meses en el Parlamento<sup>52</sup>. Aún así, muchas ONGs consideran que es una oportunidad histórica de que España respete los estándares internacionales sobre libertad de expresión.

### Impacto adicional en el derecho a la protesta de las medidas de respuesta al Covid19.

Desde que, el 14 de marzo del 2020, se decretará el estado de alarma<sup>53</sup> para afrontar la grave crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID19, la ley “mordaza” ha sido el marco legal utilizado por el gobierno español para sancionar el incumplimiento de las medidas de restricción de la movilidad y la libre circulación, incluido el confinamiento en sus casas de la mayoría de la población. Aunque sus impactos sobre los derechos humanos de las mujeres en movimiento residentes en Madrid han sido múltiples<sup>54</sup>, se señala, a continuación, y de forma sintética, los que ha tenido sobre su “derecho de protesta”:

50 - Así, p.e, la Comisaria de DDHH del Consejo de Europa remitía una carta al Parlamento español en noviembre del 2018, en la que denunciaba “la redacción amplia y precisa de la ley da un gran margen de discreción a las fuerzas del orden en su interpretación y permite así, limitaciones potencialmente desproporcionadas y arbitrarias, al ejercicio de la libertad de expresión y libertades de asamblea pacífica, tal y como está protegido por el CEDH”.

51 - En su [informe anual de gestión del 2018](#), presentado en julio del 2019, urge a la reforma de la ley y a encontrar “los consensos suficientes para abordar la reforma de los aspectos más polémicos, buscando el adecuado equilibrio entre seguridad y libertad”.

52 - Véase la información que ofrece [Amnistía Internacional](#) sobre el tema.

53 - Real decreto 463/2020 del 13 de marzo del 2020, prorrogado con modificaciones hasta el 21 de junio del 2020.

54 - Dichos impactos se abordan con más detalle en otros lugares de esta monografía, véase por ejemplo, en el derecho a la salud, el trabajo, etc.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.3.- EL DERECHO DE REUNIÓN, ASOCIACIÓN Y MANIFESTACIÓN.

- ▶ El Derecho Internacional de los DDHH reconoce que, aunque pueden imponer restricciones a la libertad de reunión pacífica por cuestiones de salud pública, las autoridades están obligadas a evaluar **caso por caso** y contemplar qué medidas alternativas pueden adoptarse para prevenir contagios, sin necesidad de prohibir ese acto en el espacio público. Establece, asimismo que toda restricción debe ser **excepcional, proporcional y necesaria** (AI, 2021).
- ▶ Sin embargo, desde marzo del 2020 y hasta julio del 2021, la actuación de las diferentes delegaciones de gobierno ha sido erráticas, en especial, en la ciudad de Madrid. En ocasiones, no se ha puesto impedimento alguno a la celebración de actos de protesta, salvo la adaptación de las medidas de distanciamiento social y mascarillas. En otras, por el contrario, y en un contexto pandémico similar, se ha optado por prohibirlas, a pesar de que las y los promotores habían planteado, en su notificación previa, que iban a respetar las medidas de seguridad existentes.
  - ❑ La prohibición mas controvertida fue la realizada por la delegación de gobierno de Madrid al decidir prohibir todas las manifestaciones convocadas por el **movimiento feminista** en la CAM para los días 7 y 8 de marzo del 2021 (104 en total), una prohibición generalizada que [Amnistía Internacional](#) consideró una limitación desproporcionada contraria a las normas internacionales.
  - ❑ Dicha decisión, recurrida por el movimiento feminista, los sindicatos (UGT, CCOO y CGT) y otros colectivos, fue ratificada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid al considerar que las manifestaciones suponían un riesgo para la salud pública. Por su parte, el Tribunal Constitucional rechazaba suspender la prohibición<sup>55</sup>.
- ▶ Para el movimiento feminista, se trata de un **"atropello"** al derecho a la manifestación, que no responde a criterios sanitarios sino políticos, resaltando que Madrid fue la única región que había prohibido las protestas feministas a pesar de que los datos epidemiológicos de otras comunidades autónomas eran similares (o peores), así como que la delegación de gobierno de Madrid había autorizado otros actos multitudinarios (como el homenaje al Atlético de Madrid el domingo anterior, la concentración en homenaje a la División Azul, etc.) en momentos incluso peores de la pandemia y sin que se respetaran las medidas de seguridad impuestas. Por ello, consideran que se trata de una medida discriminatoria en contra del movimiento feminista.
- ▶ Con posterioridad, en la sentencia [148/2021](#) de 14 julio del 2021, el Tribunal Constitucional declaraba **inconstitucional** el estado de alarma, al considerar que el instrumento jurídico constitucionalmente adecuado para suspender, entre otros, el derecho a la reunión pacífica no era el del estado de alarma sino el del estado de excepción, razón por la cual declara inconstitucional, las medidas restrictivas de la libertad de movimientos, a elegir libremente residencia y el derecho de reunión pacífica y sin armas (ar. 21.1 CE).

55 - El Tribunal constitucional acordaba por unanimidad mantener dicha prohibición, rechazando la medida cautelarísima presentada por los sindicatos.

# DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

## 1.3.- EL DERECHO DE REUNIÓN, ASOCIACIÓN Y MANIFESTACIÓN.

### *Repertorio de propuestas desde el colectivo de MeM:*

#### **DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA, LA REUNIÓN, ASOCIACIÓN Y MANIFESTACIÓN:**

- ▶ Derogación o reforma de las leyes "mordazas", eliminando los artículos de la Ley de Seguridad Ciudadana y el Código Civil que pueden limitar o interferir de una manera desproporcionada en el derecho a la protesta.
- ▶ Investigación independiente, exhaustiva e imparcial de todas las denuncias de uso excesivo de fuerza, malos tratos por parte de las fuerzas de seguridad españolas, incluidas las producidas en el contexto de manifestaciones y protestas populares, castigando a los responsables y garantizando el derecho a la verdad, justicia y reparación de las víctimas o familiares. Crear, si fuera necesario, mecanismos independientes de investigación y supervisión del comportamiento policial.
- ▶ Prohibición del uso de material antidisturbios que pueda ser potencialmente peligro (armas taser, bolas de caucho, etc.).
- ▶ Formación adecuada de las fuerzas de seguridad del estado en materia de DDHH, incluidos los derechos de reunión, expresión, manifestación, información, uso de fuerza armada, etc.
- ▶ Garantizar el derecho de todas las personas, incluidas las mujeres en movimiento, a disfrutar de su derecho a la protesta, sin ningún tipo de discriminación, entre otras, no convirtiendo el requisito de notificación previa (de un acto de protesta) en una autorización encubierta.

