



17 de diciembre de 2021

Recomendación del CEDRE sobre fomento de la denuncia de situaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia, antisemitismo, antigitanismo, racismo antiafro y otras formas conexas de intolerancia y especial protección de víctimas en situación de vulnerabilidad.

El Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica desea poner de manifiesto su preocupación ante la situación que viven las personas en situación de vulnerabilidad cuando son víctimas de delitos de odio con motivación racista o xenófoba. Diversos estudios han constatado, y así lo confirma la experiencia del Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas que presta este Consejo, que se da un alto índice de infra denuncia¹, por diversas razones.

El Estudio publicado por el CEDRE “Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020” menciona que la situación administrativa de la persona es clave a la hora de denunciar un hecho discriminatorio o agresión racista, ya que quienes cuentan con una situación administrativa regularizada muestran una mayor tasa de denuncia. Asimismo, el informe revela que un 10,3% de las personas que no denunciaron manifestaron tener miedo a las represalias o a problemas relacionados con su situación documental, un 33,9% no ofrece una respuesta sobre sus motivaciones y un 21,7% no cree en la utilidad de la denuncia.²

Diversos estudios³ confirman que una parte de tales víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia, antisemitismo, antigitanismo, racismo antiafro y otras formas conexas de intolerancia, viven en situaciones de pobreza, exclusión social y carencias en el disfrute de derechos plenos, que les hacen menos propensos a denunciar actos de discriminación y delitos de odio, bien por desconocimiento o por desconfianza. Es importante señalar que no todas las personas de estos grupos de población están en situaciones de vulnerabilidad previa, y tener en cuenta que el propio hecho discriminatorio cuando no es denunciado, atendido y/o reparado genera a su vez una situación de vulnerabilidad por indefensión sobrevenida. Estudios más específicos sobre la comunidad gitana y sobre las personas africanas y afrodescendientes

¹ Dos estudios de la FRA sobre esta materia: <https://fra.europa.eu/en/event/2017/tackling-hate-crime-under-reporting>

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-hate-crime-reporting_en.pdf

Teijón, M., Birbeck H., *La cifra oculta en los delitos de odio. Un análisis multinivel sobre las causas de la infra denuncia en países de Europa*. Revista General de Derecho Penal, ISSN-e 1698-1189, Nº. 33, 2020.

²https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/destacados/pdf/08-PERCEPCION_DISCRIMINACION_RACIAL_NAV.pdf

³ Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre Afrodescendientes de las Naciones Unidas: la situación de las personas afrodescendientes en España. <https://undocs.org/es/A/HRC/39/69/Add.2>

Ministerio de Igualdad: *Aproximación a la población africana y afrodescendiente en España*.

https://www.igualdad.gob.es/ministerio/dgigualdadtrato/Documents/Aproximaci%C3%B3n%20a%20poblaci%C3%B3n%20africana%20y%20afrodescendiente%20resumen_ejecutivo.pdf

Fundación Secretariado Gitano: *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018*: https://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/129378.html.es

También, la recién aprobada Estrategia europea contra el Antisemitismo, señala como determinados contextos de inseguridad, suponen un peligroso incremento de vulnerabilidad, lo que conlleva que personas judías se sumerjan o abandonen la Unión europea ante agresiones y atentados.

confirman esta tendencia a la infra denuncia, y de hecho autoridades europeas como la FRA⁴. El Consejo de Europa y el Grupo de Alto Nivel de la UE para combatir el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia⁵ **animan a los Estados miembros a mejorar los sistemas de denuncia para estos colectivos cuando son víctimas de discriminación o de delitos de odio.**

La nueva Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2012-2030⁶, aprobada el 2 de noviembre de 2021, señala que el trabajo de la línea estratégica de lucha contra el antigitanismo y la discriminación “debe estar orientado a prevenir y reducir las experiencias de discriminación que la población gitana sufre en el acceso y disfrute en condiciones de igualdad en las distintas políticas públicas (educación, empleo, vivienda, sanidad, servicios sociales, etc.), así como a los bienes y servicios privados y prestar asistencia y apoyo a las víctimas de la discriminación racial o étnica (incluyendo infracciones administrativas, crímenes y discursos de odio y/o factores que interseccionen o sean objeto de discriminación múltiple) y contribuir a la no normalización de la discriminación y **luchar contra la infradenuncia existente, facilitando que se denuncien tales actos**”.

La **Directiva 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos**⁷ estipula en el punto 52 de la parte expositiva que “debe disponerse de medidas **que protejan la seguridad y la dignidad de las víctimas y sus familiares** de la victimización secundaria o reiterada, la intimidación o las represalias, como las medidas cautelares o las órdenes de protección o alejamiento”. Ahondando en esta cuestión, en el punto 57 de la parte expositiva de esta misma Directiva establece que “las víctimas de [...] **delitos de odio** [...] tienden a sufrir una elevada tasa de **victimización secundaria** o reiterada intimidación o represalias”, por lo que se insta a los Estados miembro a establecer “**medidas de protección especial**”.

En el punto 63 se establece además que “con el fin de fomentar y facilitar las denuncias, y ofrecer a las víctimas la posibilidad de romper el círculo de la victimización secundaria, es esencial que las víctimas dispongan de servicios de apoyo fiables y que las autoridades competentes estén preparadas y dispongan de herramientas para responder a las denuncias de las víctimas de **forma respetuosa, considerada, no discriminatoria y profesional. Esto aumentaría la confianza de las víctimas en los sistemas de justicia penal y reduciría el número de delitos no denunciados**”.

En el caso de las personas extranjeras en situación administrativa irregular o pendientes de renovación documental, estas ven limitados sus derechos a la protección y reparación adecuadas a la hora de denunciar estos incidentes o delitos, dado que entienden que se exponen al riesgo de expulsión o no renovación de su estancia por parte de las autoridades. Se hace evidente que una potencial expulsión del país en el que se reside como consecuencia de denunciar haber sufrido un delito de odio chocaría frontalmente con los estándares de derechos

⁴ Sobre antigitanismo: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/persisting-concern-anti-gypsyism-barrier-roma-inclusion>

⁵ Sobre afrofobia: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651
Consejo de Europa: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/afrophobia-europe-should-confront-this-legacy-of-colonialism-and-the-slave-trade>

⁶ <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/134469.html>

⁷ Directiva: <https://www.boe.es/doue/2012/315/L00057-00073.pdf>

Trasposición nacional: Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4606>

humanos en general y con la normativa europea en materia de protección a víctimas en particular y supondría una victimización secundaria incompatible con la mencionada directiva. **Esta situación es especialmente grave, dado que muchas de estas personas son precisamente víctimas frecuentes de incidentes racistas y xenófobos, delitos de odio y actos de discriminación.**

Así lo ha señalado el Defensor del Pueblo en la Recomendación emitida al Ministerio del Interior donde destaca que *“la constatación de una situación irregular por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que derive en la incoación de un expediente sancionador y en una posterior orden de expulsión del territorio nacional, cuando el ciudadano extranjero pretende realizar una denuncia policial de cualquier naturaleza, además de tener claramente un efecto disuasorio que pone en peligro la actividad punitiva del Estado, constituye una clara vulneración de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, una quiebra del principio de proporcionalidad y de seguridad jurídica. Dicha conducta constituye también una quiebra de la equidad, como referencia normativa que, según el Tribunal Supremo, debe regir las relaciones entre la Administración y los administrados, y que constituye uno de los principios generales que informa nuestro ordenamiento jurídico, con fiel y adecuado reflejo a efectos de su aplicabilidad en el artículo 1.4 del Código Civil (STS 8035/1982, de 20/12)”*

Ante esta situación, el Defensor recomendó al Ministerio del Interior *“dictar las instrucciones precisas para asegurar que las personas extranjeras en situación irregular que son presuntas víctimas de un delito puedan formular denuncia, sin que se les derive, por esta causa, a la incoación de un procedimiento sancionador que conlleve su expulsión del territorio nacional”*.

Desde una perspectiva interseccional, es pertinente mencionar que el Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer de Naciones Unidas (Comité CEDAW) tiene establecido que las autoridades *“deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas. También deben aprobar y poner en práctica políticas y programas para eliminar estas situaciones y, en particular, cuando corresponda, adoptar medidas especiales de carácter temporal”* (Recomendación General 28, párr. 18). Asimismo, la aludida Directiva 2012/29/UE sobre los derechos de las víctimas también señala la necesidad de tener en cuenta la situación específica de las mujeres víctimas de delitos. De la misma manera se debería tener en cuenta las situaciones de discriminación múltiple y un enfoque de derechos humanos en la protección de la víctima.

Por ello, y habida cuenta de la gravedad los delitos de odio, entendemos que es necesario habilitar un sistema de protección similar al que ya establece la normativa vigente para las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género⁸ o de trata⁹ cuando se encuentran en situación administrativa irregular al efecto de impedir que se pueda iniciar un procedimiento sancionador en el momento de denunciar delitos de esta naturaleza.

Por todo lo expuesto, y con el deseo de garantizar la protección de las víctimas de la discriminación racial o étnica y los delitos de odio por parte de las administraciones públicas a

⁸ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, artículo 31 bis.

⁹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, artículo 59 bis.

todas las personas independientemente de su origen racial o étnico y de su situación administrativa, este Consejo ha adoptado la siguiente recomendación:

1. En los **ámbitos de acción social y judicial**, se deberá facilitar la denuncia de las personas en situación de vulnerabilidad cuando son víctimas de discriminación y delitos de odio, ya sean por incidentes de carácter racista, de xenofobia, antisemitismo, antigitanismo, racismo antiafro y otras formas conexas de intolerancia, y en particular personas en situación de exclusión social, personas en situación administrativa irregular o en proceso de renovación documental, mediante un adecuado acompañamiento y protección de la víctima, durante todas las fases del proceso judicial, tal y como estipula la Directiva sobre derechos de las víctimas, en su art 1 y en concordancia con el art 1,6,9 de la ley de estatuto de víctima 4/2015, garantizando su derecho a la tutela judicial efectiva y que se beneficie del acceso a la justicia gratuita (Ley 1/1996).
2. En el **ámbito de las fuerzas y cuerpos de seguridad**, se recomienda seguir avanzando en proporcionar la formación que se ofrece a los agentes de policía sobre la diversidad racial, étnica y cultural de la sociedad española, para que presten especial atención a las personas de grupos vulnerables que denuncian casos de delitos de odio o de discriminación, en línea con lo que establece el *Protocolo de actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación, que hace referencia explícita a las víctimas de grupos vulnerables*¹⁰. En el caso de las personas migrantes en situación administrativa irregular, proponemos incluir en el nuevo **Plan contra los delitos de odio del Ministerio del Interior** (que se está elaborando en la actualidad) que se intensifique la formación en el trato a las víctimas de estos delitos que sean migrantes en situación administrativa irregular, para facilitar que las mismas puedan denunciar.
3. En el **ámbito legislativo**, instamos a promover una reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, otorgando a las víctimas de delitos de odio que se encuentren en situación administrativa irregular una protección especial frente a los procedimientos sancionadores, similar a lo estipulado en la actualidad en relación con las víctimas de violencia de género (artículo 31 bis) o con las víctimas de trata (artículo 59 bis), debiendo hacer un estudio valorativo de la normativa a reformar y el posible impacto de esta reforma. Asimismo, instamos a que se incluya si es pertinente en la ley 1/1996 de asistencia jurídica gratuita en el art 2g) a las víctimas de delito de odio.
4. **En el ámbito de las políticas públicas contra la discriminación y los delitos de odio**, recomendamos a las autoridades competentes que intensifiquen la promoción de campañas de sensibilización con una doble dimensión, por un lado concienciando al

¹⁰ “Se deben tener en cuenta las circunstancias y la naturaleza del delito, la gravedad de los perjuicios causados a la víctima y el riesgo de reiteración del delito, así como **las características y situación personal y las necesidades inmediatas, edad, sexo, posible discapacidad, especial protección** y grado de madurez de las víctimas de delitos, a fin de determinar sus necesidades especiales de protección. Al mismo tiempo, se respetarán plenamente su integridad física, psíquica y moral, libertad, seguridad, libertad e indemnidad sexual, intimidad y dignidad y la de sus familiares”, p. 30. Asimismo, este protocolo establece que “En el caso de víctimas [...] **especialmente vulnerables** [...], se adoptarán, además de las medidas generales, las medidas que resulten necesarias para evitar mayores perjuicios a las mismas”. Sobre la infradenuncia se indica que “Para superar esa posible resistencia a presentar denuncia, se deberán habilitar todos los mecanismos posibles con el fin de remover cuantos obstáculos impidan o dificulten esta acción”, p. 35.

<http://www.interior.gob.es/documents/642012/3479677/PROTOCOLO+DE+ACTUACION+C3%93N+DE+LAS+FUERZAS+Y+CUERPOS+DE+SEGURIDAD+PARA+LOS+DELITOS+DE+ODIO+Y+CONDUCTAS+QUE+VULNERAN+LAS+NORMAS+LEGALES+SOBRE+DISCRIMINACION+C3%93N/828725e0-ae87-450e-a1c0-fd8f7dccc246>

conjunto de la ciudadanía sobre el valor de la diversidad y del impacto que la discriminación tiene en términos de cohesión social; y por otro, informando a las personas en situación de vulnerabilidad de sus derechos en esta materia, animándolas a denunciar los delitos de odio, y garantizando su seguridad. Asimismo, proponemos campañas específicas dirigidas a personas de la comunidad gitana, africana y afrodescendiente, asiática y a otras comunidades afectadas por el racismo, la xenofobia, el antisemitismo, el antigitanismo, el racismo antiafro y otras formas asociadas de intolerancia, destinadas a alentarlas a denunciar estos casos.

5. En todos los ámbitos y en especial a los servicios que atienden casos de discriminación o delitos de odio, y los operadores jurídicos (fiscalía, judicatura) instamos a dotarles de herramientas para intentar promover una especial atención a la discriminación múltiple e interseccional¹¹, y señalamos que se debe tener en cuenta estos enfoques en aquellos casos donde confluye una motivación racista con una basada en la orientación sexual, expresión o identidad de género, discapacidad, edad, pobreza o cualquier otra causa que agrave la discriminación primaria. Asimismo, es necesario seguir el principio de minimización de datos, que requiere que los datos personales sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para los fines para los que sean tratados.¹²

¹¹ https://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/123522.html.es

DIRECTIVA 2000/43/CE DEL CONSEJO de 29 de junio de 2000.

<https://www.boe.es/doue/2000/180/L00022-00026.pdf>

¹² [https://picum.org/wp-content/uploads/2020/07/Briefing-Data-Firewall-on-Safe-](https://picum.org/wp-content/uploads/2020/07/Briefing-Data-Firewall-on-Safe-Reporting_FINAL_ES.pdf)

[Reporting_FINAL_ES.pdf](https://picum.org/wp-content/uploads/2020/07/Briefing-Data-Firewall-on-Safe-Reporting_FINAL_ES.pdf) y Recomendación núm. 16 de política general de la ECRI: La protección contra la discriminación de las personas migrantes en situación irregular