



Secretaría de Estado de Igualdad  
Madrid, 2-3 de noviembre

## Conferencia 2011

El papel de los  
órganismos de  
igualdad en la  
lucha contra la  
discriminación  
étnica y racial



Documento de  
conclusiones y retos clave



CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN  
DE LA IGUALDAD DE TRATO Y  
NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS  
POR EL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO



GOBIERNO  
DE ESPAÑA  
MINISTERIO  
DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL  
E IGUALDAD

SECRETARÍA  
DE ESTADO  
DE IGUALDAD  
DIRECCIÓN GENERAL  
PARA LA IGUALDAD  
EN EL EMPLEO Y CONTRA  
LA DISCRIMINACIÓN

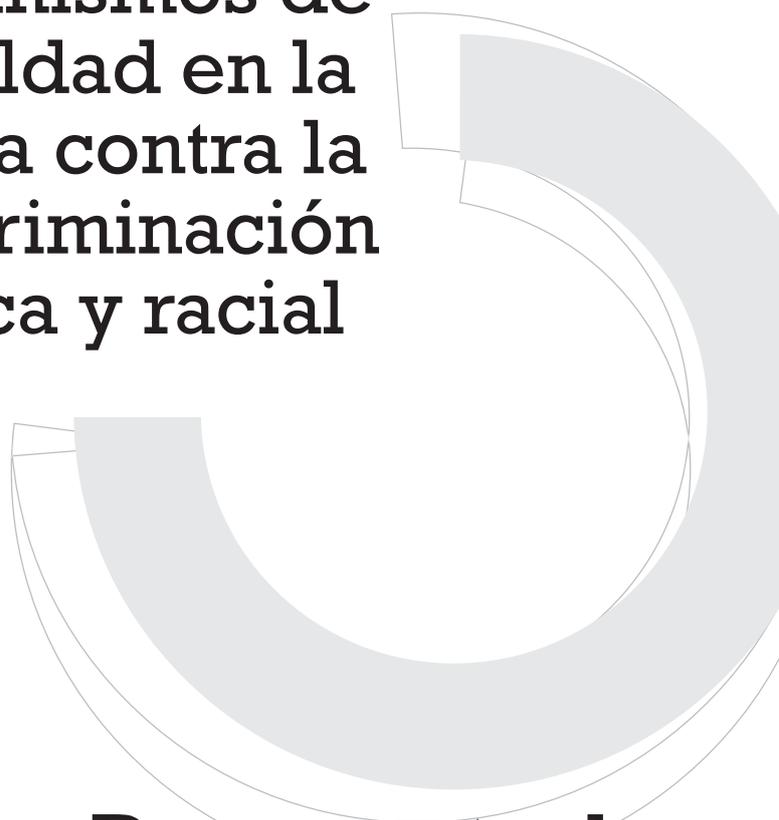


Secretaría de Estado de Igualdad  
Madrid, 2-3 de noviembre



## Conferencia 2011

El papel de los  
órganismos de  
igualdad en la  
lucha contra la  
discriminación  
étnica y racial



Documento de  
conclusiones y retos clave



CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN  
DE LA IGUALDAD DE TRATO Y  
NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS  
POR EL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO



GOBIERNO  
DE ESPAÑA  
MINISTERIO  
DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL  
E IGUALDAD

SECRETARÍA  
DE ESTADO  
DE IGUALDAD  
DIRECCIÓN GENERAL  
PARA LA IGUALDAD  
EN EL EMPLEO Y CONTRA  
LA DISCRIMINACIÓN

Dirección y coordinación:

Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación  
de las personas por el origen racial o étnico:

José Manuel Fresno García, Ignacio Sola Barleycorn y Alia Chahin Martin.

Organizaciones colaboradoras:

- Enrique Barbero Rodríguez, ACCEM  
(Coordinación del Grupo de Trabajo de Legislación)
- Joaquín Corcobado Romo, Federación Española de Municipios y Provincias  
(Coordinación del Grupo de Trabajo de Comunicación)
- Sara Giménez Giménez, Fundación Secretariado Gitano  
(Coordinación del Grupo de Trabajo de Asistencia a Víctimas)
- Raúl Martínez Ibars, Fundación CEPAIM  
(Coordinación del Grupo de Trabajo de Estudios e Informes)

Noviembre 2011

Diseño y maquetación: Aula Documental de Investigación



© MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD

CENTRO DE PUBLICACIONES

Paseo del Prado nº 18 - 28014 - MADRID

NIPO: 860-11-307-0

Correo electrónico: publicaciones@mspsi.es

www.060.es

Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación  
de las personas por el origen racial o étnico

C/ Alcalá 37  
28071 Madrid

www.igualdadynodiscriminacion.org

# Índice

1. Contexto.....	5
2. Ponencia marco .....	13
3. Mesas redondas.....	17
3.1. Mesa Redonda "Panorama de la discriminación y tendencias".....	19
3.2. Mesa Redonda "La perspectiva legal" .....	27
3.3. Mesa Redonda "La asistencia a víctimas de discriminación" ...	34
3.4. Mesa Redonda "El papel de la comunicación en la promoción del derecho a la igualdad y a la no discriminación" .....	43
4. Conclusiones y coloquio .....	53
5. Lecturas recomendadas.....	57



# 1. Contexto

La lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad de trato son dos elementos clave de las sociedades democráticas europeas. De hecho, el derecho a la igualdad de trato y las políticas contra la discriminación han vivido una evolución muy importante en Europa en los últimos años. Esta evolución se constata en distintos niveles:

- a) en el plano normativo, no solamente con la aprobación del Tratado de Lisboa, sino con la incorporación definitiva de la Carta de los Derechos Fundamentales al Tratado y con las directivas adoptadas en las últimas décadas,
- b) en el plano político, con importantes iniciativas y medidas políticas, entre las que figura la creación de instituciones como la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y,
- c) en el plano del conocimiento, gracias a las oficinas de estadística y a la labor de los distintos centros de investigación, que han posibilitado que en Europa se conozca más y mejor el fenómeno de la discriminación.

Uno de los elementos básicos del modelo europeo de igualdad de trato y de lucha contra la discriminación es el establecimiento de organismos para la igualdad de trato independientes, a los que se les atribuyen tres funciones básicas como son las de: prestar asistencia a las víctimas, realizar estudios en la materia y formular recomendaciones a las distintas instituciones y administraciones públicas.

En España, la efectiva puesta en marcha del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico se produjo a finales de 2009. Este organismo se configura como un órgano colegiado de la Administración General del Estado en el que se encuentran representadas las administraciones públicas en sus tres niveles: estatal, autonómico y local, los interlocutores sociales y las organizaciones que trabajan por la promoción del derecho a la igualdad de trato y la no discriminación por el origen racial o étnico.

En enero de 2010, el Pleno del Consejo aprobó su primer Plan de Trabajo 2010-2012 centrado en tres ejes fundamentales:

1. La asistencia a las víctimas.
2. La elaboración de estudios, informes, recomendaciones y propuestas sobre cuestiones clave.
3. La información, sensibilización y formación.

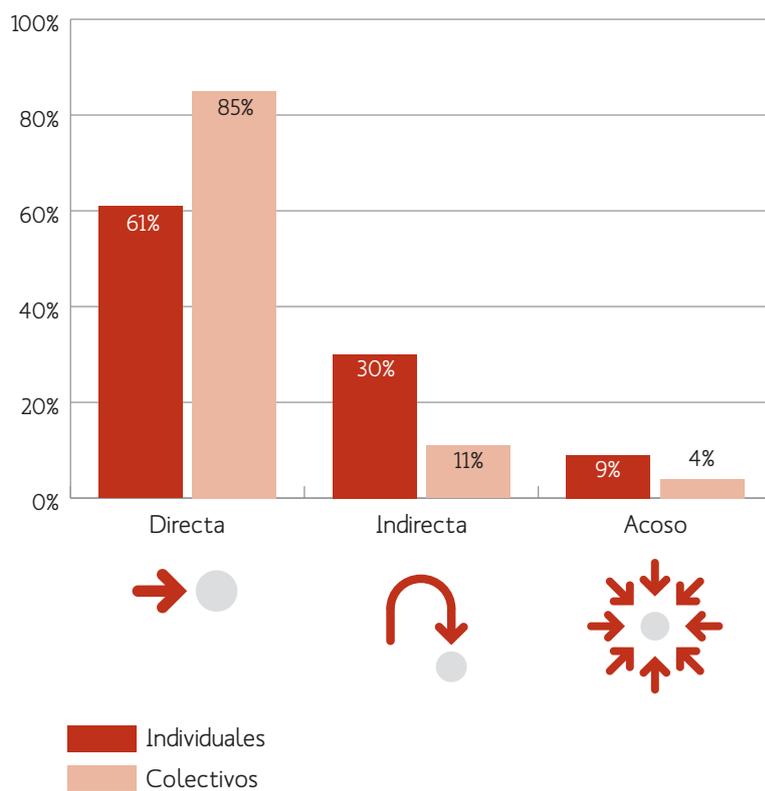
Conscientes de que los recursos son muy limitados y las necesidades muchas, se optó por poner en marcha acciones que pudiesen tener su continuidad a medio plazo, que aportasen valor a lo que ya se venía haciendo en la materia y que favoreciesen la cooperación interinstitucional, de cara a conseguir mayor eficiencia e impacto.

Especial mención merece la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación que, como experiencia piloto, se creó en junio de 2010 con ocho entidades sociales y que en sus primeros seis meses de funcionamiento en 2010 atendió 235 consultas de discriminación, 188 de ellas individuales y 47 que afectaban a grupos de personas, constatándose un total de 212 incidentes discriminatorios<sup>1</sup>. Durante 2011, el Consejo ha querido impulsar esta Red, profundizando en los protocolos y herramientas de atención a víctimas con el objetivo de atender un mínimo de 500 consultas. De los casos analizados en 2010, se perfilan las siguientes tendencias:



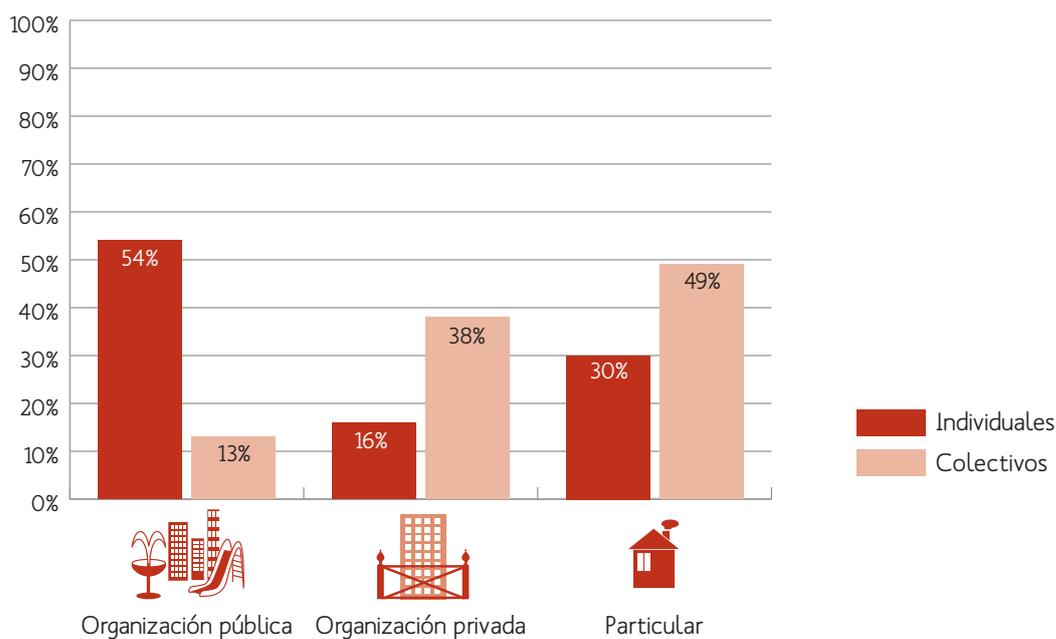
1. <http://igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/informe2010.htm>

## Ilustración 1. Tipo de discriminación.



Fuente: Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato por origen racial o étnico en España, 2010 (página 74).

## Ilustración 2. Espacios en los que se produjeron las discriminaciones.



Fuente: Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato por origen racial o étnico en España, 2010 (página 75).

Asimismo, y con el propósito de acercar la mirada hacia las víctimas, el "Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas"<sup>2</sup> ha puesto encima de la mesa las distintas formas y los principales ámbitos en los que se manifiesta la discriminación y los efectos que la misma tiene sobre sus potenciales víctimas. Los principales resultados de este estudio nos muestran que:

- **La autopercepción de las víctimas sobre la imagen que de ellas tiene la sociedad española varía entre grupos.** Son muy notables las diferencias existentes en la imagen que cada uno de los grupos manifiesta de sí mismo ante la sociedad española:
  - La peor imagen autopercebida es la manifestada por la población gitana, uno de los grupos más discriminados (los adjetivos más señalados por estas personas, en proporciones superiores a las de otros grupos -más del 10% de las personas lo señalaron-, son los de "ladrones, vagos, narcotraficantes y malas personas").
  - A continuación, la población magrebí, que también experimenta considerables grados de discriminación (entre los adjetivos más frecuentes, se sitúan los de "radicales y ladrones").
  - Por el contrario, la población oriental considera que tiene, en términos generales, una buena imagen (el calificativo más señalado, muy por encima del resto -el 34% lo señalaron- es el de ser "personas trabajadoras").
- **La reducida comprensión de la discriminación:** es destacable el desconocimiento o la falta de comprensión de lo que ésta significa, que se podría estar produciendo por dos razones:
  - Por un lado, por el hecho de que en la sociedad de origen de las personas o grupos de población concretos, la discriminación puede ser un fenómeno más aceptado y asimilado, lo que puede provocar que las personas tiendan a aceptar la discriminación como algo "normal" en sus vidas; es decir, la discriminación sólo va adquiriendo sentido y significado en una sociedad donde la igualdad constituye un valor fundamental.
  - Por otro lado, el bajo nivel educativo y las dificultades idiomáticas son factores que suelen contribuir a explicar las dificultades en la comprensión.
- **Los diferentes niveles de consciencia y percepción de la discriminación:** existe una notable distancia entre la discriminación identificada de manera espontánea (percepción subjetiva apriorística) y los hechos objetivos atribuibles a la discriminación por motivos étnicos (percepción subjetiva basada en las experiencias vividas). Así, en torno al 70% de las personas que, en primera instancia, señalaban que no se habían sentido discriminadas personalmente por motivos de origen racial o étnico, al ser preguntadas por situaciones muy concretas que podrían tildarse de discriminatorias en diferentes dimensiones de su vida cotidiana, reconocen haber experimentado en carne propia la misma, lo que revelaría un alto umbral de detección de la discriminación a priori y alta tolerancia al respecto.

2. <http://igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/panelDiscriminacion.htm>

- Ámbitos en los que se percibe mayor discriminación



Ámbito de la vivienda y de la comunidad de vecinos



Los cuerpos y fuerzas de seguridad



El empleo



Espacios públicos y de ocio

- **La escasa respuesta ante la discriminación:** los niveles de denuncia identificados a través de la encuesta son muy reducidos, de hecho, tan sólo un 4% aproximadamente de las personas encuestadas que han sido víctimas de alguna situación discriminatoria, señalan haber denunciado alguna de las situaciones relacionadas.

Finalmente, dentro de las competencias del Consejo para formular recomendaciones a las administraciones públicas, es de destacar su recomendación sobre la aplicación del derecho a la igualdad de trato y la no discriminación de la población Roma de Europa Este, que fruto de una reflexión serena, indica a los poderes públicos cuales son, a juicio del Consejo, los caminos a seguir para evitar indeseables brotes de racismo dirigidos contra esta comunidad.

Todos estos trabajos confirman el hecho de que la discriminación por el origen racial o étnico de las personas sigue estando presente en nuestras sociedades, que no disminuye, sino que se hace cada vez presente en nuestra sociedad y que por lo tanto es necesario seguir trabajando en el reconocimiento y la gestión de la diversidad de la ciudadanía como activo social, así como en la erradicación de todas las formas de discriminación.

Afrontamos tiempos difíciles en los que los gobiernos, las autoridades y la ciudadanía, presionados por las circunstancias sociales, pueden tener la tentación de pensar que los derechos fundamentales son menos exigibles en tiempos de crisis. Por eso, la labor de órganos como el Consejo es más importante y acuciante, entendiendo que el respeto y el trato digno a todas las personas son fundamentales no solo para evitar el deterioro democrático, sino que además están en la esencia del derecho que todo ser humano tiene a ser respetado como persona.

Los días 2 y 3 de noviembre de 2011, el Consejo organizó su primera conferencia a la que invitó a las instituciones y organizaciones clave a:

- Analizar y debatir sobre el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación en España.
- Profundizar en los temas que son esenciales para la acción y el programa de trabajo del Consejo.
- Discutir cuáles son los retos y las acciones a emprender para prevenir y erradicar la discriminación.

En este sentido, a través del programa de esta Conferencia, el Consejo quiso reflexionar sobre los modelos de órganos de igualdad que existen en la Unión Europea y sobre algunos aspectos clave en la lucha contra la discriminación, profundizando en las vías para poner en marcha mecanismos de respuesta y prevención a la luz de las experiencias de otros países.

Un total de 120 personas participaron en estas jornadas, procedentes de las siguientes organizaciones:

- ACCEM
- Alta Comisión para la Inmigración y el Diálogo Intercultural (Portugal)
- Amnistía Internacional
- Asociación Multicultural ARIBA
- ARI-PERU
- Asociación de Artistas Ecuatorianos (BCN)
- Ayuntamiento Alcalá Henares
- Ayuntamiento Azuqueca
- Ayuntamiento Córdoba
- Ayuntamiento Madrid
- Colegio de Abogados Córdoba
- Colegio de Abogados Madrid
- Comisiones Obreras
- Comité Español de Ayuda al Refugiado
- Centro de Formación de la Policía Nacional
- Fundación CEPAIM
- Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
- Cidalia
- Cruz Roja Española
- Defensor del Pueblo
- Diásporas
- Equality and Human Rights Commission (Reino Unido)
- Equinet
- Embajada de Brasil
- Embajada de Colombia
- Embajada de Marruecos
- Federación de Mujeres Progresistas
- Federación Española de Municipios y Provincias

- Federación estatal de lesbianas, gays, transexuales y bisexuales
- Fiscalía Provincial de Barcelona
- Folia Consultores
- Fundación Secretariado Gitano
- Gobierno Vasco
- Grupo ALTER
- Instituto de la Mujer
- Poder Judicial
- Kamira
- Meldpunt Discriminatie Internet
- Movimiento contra la Intolerancia
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Fomento
- Ministerio de Presidencia
- Ministerio de Trabajo e Inmigración
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad
- Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad
- Observatorio de la Mujer
- Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (Ministerio de Trabajo e Inmigración)
- Oficina para la no discriminación (Ayuntamiento de Barcelona)
- ONG Rescate Internacional
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
- Plataforma de La Gestión Policial de La Diversidad
- Policía Municipal Madrid
- PSOE
- Red 2 Red
- Red Acoge
- Red Internacional contra el Ciberodio (INACH)
- Unión Democrática de Pensionistas
- Unión General de Trabajadores
- Unión Nacional de Jefes y Directivos de la Policía Local
- Unión Romaní
- Universidad a Distancia de Madrid
- Universidad de Huelva
- Universidad de Valladolid
- Unión Sindical Obrera

El programa se dividió en seis sesiones: una conferencia marco, cuatro mesas redondas y una mesa de conclusiones en las que se trataron las cuestiones y los retos más acuciantes en este ámbito y en la que participaron una variedad de instituciones y organizaciones con una larga trayectoria en la defensa del derecho a la igualdad a nivel internacional, europeo y nacional, de modo que se pudiera enriquecer el debate y la reflexión.

Este documento resume, por un lado, la información facilitada por las diferentes organizaciones e instituciones así como las ideas clave y retos de futuro fruto del debate.



## 2. Ponencia marco

# Los órganos de igualdad en Europa

Ponente

Mandana Zarrehtarvar

Presidenta de Equinet  
(Red europea de órganos de igualdad)

## → ¿Pueden describirnos qué tipos de órganos de igualdad existen en la UE? ¿Cuáles son sus diferencias? ¿Y sus similitudes?

Las directivas europeas 2000/43 (sobre implementación del principio de igualdad de trato independientemente del origen racial o étnico), 2004/113 (sobre implementación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios) y 2006/54 (sobre implementación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación) establecen en su regulación la necesidad de crear órganos de igualdad que como mínimo se encarguen de:

- Prestar asistencia independiente a personas que hayan sido víctimas de discriminación.
- Llevar a cabo encuestas independientes sobre el fenómeno de la discriminación.
- Publicar informes y recomendaciones independientes sobre cuestiones relacionadas con la discriminación.

Según un estudio de la Comisión Europea<sup>3</sup>, existen dos tipos de órganos de igualdad:

- Orientados, predominantemente, al tratamiento judicial y administrativo de los casos de discriminación.
- Aquellos orientados, predominantemente, a la promoción del derecho y el principio a la igualdad.

Existe una gran variedad de órganos de igualdad que se diferencian por sus mandatos y competencias; por su tamaño; por los motivos que abarcan; por su estructura organizativa; por su experiencia; por su presupuesto.

## → ¿Cuál es, a su juicio, el papel y las funciones que debería desempeñar un órgano de igualdad en la lucha contra la discriminación?

La existencia de estos órganos tiene un gran potencial para:

- Asistir a víctimas de discriminación permitiendo que los derechos de igualdad previstos en la legislación sean reales y efectivos.
- Desarrollar y promover el conocimiento sobre discriminación, desigualdad e igualdad.

3. Comisión Europea (2011): Estudio sobre los órganos de igualdad creados a partir de las directivas 2000/43, 2004/113 y 2006/54: [http://www.equineteurope.org/263270\\_3.html](http://www.equineteurope.org/263270_3.html)

- Incrementar el conocimiento sobre el derecho a la no discriminación y cómo hacerlos valer.
- Informar y comunicar sobre el principio y derecho a la igualdad y no discriminación a toda la sociedad.
- Apoyar el cambio organizativo en las administraciones públicas, las empresas y proveedores de servicios a través de un asesoramiento especializado sobre buenas prácticas en igualdad.

Estas funciones les legitimarán para:

- Apoyar a las víctimas de discriminación con estrategias que permitan dar solución a las situaciones de discriminación.
- Apoyar a las empresas no sólo en el cumplimiento de la legislación, sino en el desarrollo de medidas que vayan más allá de la Ley y que promuevan una correcta y adecuada gestión de la diversidad.
- Influir en la planificación, aprobación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y legislación.
- Coordinarse con los actores clave para maximizar los recursos disponibles.
- Influir en la opinión y actitudes públicas de tal forma que se posibilite la creación de una plataforma sólida para el cambio económico y social.



¿Qué características cree que deberían tener dichos órganos para cumplir adecuadamente con su misión?

Tienen que contar con las siguientes características:

- Tener una fuerte base legal.
- Tener garantizada la independencia.
- Contar con suficientes recursos financieros y humanos capacitados y competentes para llevar a cabo sus funciones.
- Ser visibles y reconocidos por la sociedad.

El debate que se generó tras esta intervención giró en torno a dos cuestiones clave:

- La importancia de la independencia de los órganos de igualdad tanto de las administraciones públicas como de los agentes sociales o de las ONG.
- La necesidad de que estos órganos estén dotados de recursos económicos suficientes y de un equipo humano formado y cualificado.



## 3. Mesas redondas



## 3.1. Mesa Redonda "Panorama de la discriminación y tendencias"

### 3.1.1. Breve resumen del estado de situación

Si bien, comparativamente con la Unión Europea, España no puede ser considerado como un país especialmente racista, sin embargo y, de acuerdo a los estudios disponibles, es evidente que el rechazo y el trato desigual al diferente, por ser inmigrante, de etnia gitana o simplemente por tener la piel de otro color, se da en una parte de nuestra sociedad y en mayor medida de lo que se suele pensar. Estas prácticas también se producen en el marco de los poderes públicos, tal y como reflejan los datos del Panel de discriminación y del Informe sobre los casos atendidos por la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación del Consejo. Especialmente preocupantes son algunos comportamientos y actitudes que están creciendo en nuestras sociedades, como es el caso de la transmisión de mensajes racistas y de odio a través de Internet así como de algunos discursos políticos, que tienden a culpabilizar o estigmatizar a las personas de un origen racial o étnico diferente al de la mayoría.

El estudio que por primera vez ha realizado el Consejo sobre la manera en que las personas diferentes perciben la discriminación<sup>4</sup>, ha demostrado por una parte que ésta es más frecuente de lo que puede parecer y, que se produce en los más variados ámbitos y bajo formas muy distintas tanto en el ámbito público como en el privado. Es evidente que en estos momentos en los que las tasas de desempleo son muy altas en nuestro país, el ámbito laboral es uno de los que puede convertirse en escenario de más discriminaciones y por eso hemos de estar atentos a los casos, comportamientos y circunstancias que se ocasionan en este terreno. El estudio que hemos llevado a cabo también ha permitido constatar que muchas personas que son víctimas de un trato desfavorable o bien no tienen conciencia de ello o simplemente no hacen valer sus derechos, denunciando esas situaciones. Sin lugar a dudas esto está relacionado con múltiples causas, pero es muy probable que una de ellas sea la falta de confianza que estas personas tienen hacia la eficacia de la justicia.

### 3.1.2. Retos

A lo largo de los últimos años, desde los poderes públicos se va tomando más conciencia del fenómeno de la discriminación, lo cual se ve reflejado en las políticas públicas implementadas y en una aparición progresiva de medidas y políticas al respecto, que se traducen no solo en la creación de instituciones especializadas, como por ejemplo de fiscalías de delitos de odio y discriminación en Cataluña, Madrid o Málaga, sino en que las administraciones públicas son progresivamente cada vez más activas en este campo.

Por otra parte, es destacable el trabajo de las entidades de incitativa social, que se van especializando en esta área de actuación, incorporando progresivamente la perspectiva de la igualdad de trato a sus programas y reforzando la colaboración, las alianzas y el trabajo en red. Existe un consenso de que para avanzar en una sociedad más igualitaria, no solo es necesario poner en marcha medidas específicas, sino sobre todo incorporar la perspectiva de la igualdad en las políticas generales y avanzar en los retos que siguen pendientes en España.

4. <http://igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/panelDiscriminacion.htm>

Tal y como viene informando la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) en sus informes anuales sobre España, es necesario que se produzcan avances en:

- La recopilación y publicación de datos acerca de los actos de racismo y de discriminación racial así como sobre la aplicación de las disposiciones penales, civiles y administrativas en vigor para combatir estos actos.
- La formación continuada a los cuerpos y fuerzas de seguridad públicos y privados así como a operadores jurídicos (fiscales, jueces, abogados/as, médicos forenses, etc.).
- La supervisión y análisis del aumento de movimientos neonazis y las bandas violentas de jóvenes, de sus actos públicos y su presencia en Internet, e iniciar procedimientos penales en caso necesario.
- Garantizar la prohibición de todas las prácticas de la policía destinadas a establecer perfiles raciales. Para ello se recomienda establecer un mecanismo independiente para el examen de las denuncias que se interpongan.

### 3.1.3. Preguntas para el debate

A continuación se resumen las ideas clave presentadas por las personas que actuaron como ponentes en esta mesa redonda.

# Discriminación y delitos de odio: una perspectiva internacional

Ponente

Joanna Perry

Técnica de delitos de odio

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

## → ¿Cuáles son, a su juicio, los principales problemas relacionados con la discriminación y los delitos de odio desde la perspectiva internacional?

- Ausencia de recopilación de datos por parte de los estados que permita comparar la situación en los diferentes países y medir la evolución de la discriminación y los delitos de odio. Uno de los principales problemas relacionado con esta circunstancia es que no existe una definición común de delito de odio que compartan los diferentes estados en su legislación a pesar de que el delito de odio es una de las formas más graves de discriminación y frente a los cuales hay un problema de ausencia de denuncias (en inglés, *underreporting*).
- Escasa capacidad para poner en marcha y desarrollar mecanismos eficaces de seguimiento y evaluación del sistema de justicia criminal.
- Insuficiente conexión entre los distintos tipos de discriminación que pueden sufrir los diferentes grupos de población que comparten un rasgo, una característica, un origen, etc. Cuando la discriminación se produce en una variedad de ámbitos de la vida cotidiana de las personas, los grupos se pueden sentir desempoderados para denunciar dichas situaciones, lo cual puede tener una incidencia en el aumento de los delitos de odio y discriminación.

## → ¿Qué mecanismos legislativos y políticos cree que deber tener un Estado para combatir la discriminación y los delitos de odio?

Los estados deberían tener un fuerte sistema de seguimiento y evaluación que mida la evolución de los delitos de odio. Un ejemplo de ello puede ser el informe sobre incidentes racistas, incluidos los crímenes que publica, con carácter periódico, el Ministerio de Interior del Reino Unido<sup>5</sup>.

5. Informe 2010-2011 sobre incidentes racistas en Inglaterra y Gales.  
<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistics/crime-research/hosf0111/>

→ ¿Cuáles cree que deberían ser las funciones de un órgano de igualdad de trato en la lucha contra la discriminación y los delitos de odio?

Uno de los aspectos prioritarios en este ámbito sería diseñar junto con los operadores jurídicos (jueces, fiscales, cuerpos y fuerzas de seguridad, abogados/as, secretarías judiciales, etc.) un programa formativo integral sobre discriminación con especial incidencia en cuestiones legislativas, recopilación de datos, tratamiento de los casos, tratamiento de las víctimas, etc.

Otro ámbito de actuación clave para los órganos de igualdad es el de crear o facilitar espacios de encuentro, análisis, debate o investigación en el que participen los diferentes poderes públicos y actores sociales, de manera que se discutan y elaboren propuestas o recomendaciones para evitar o reducir las discriminaciones y los delitos de odio en aquellos ámbitos en los que se estén produciendo con más frecuencia.

# El racismo y la xenofobia en España

Ponente

Nicolás Marugán

Director del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (Oberaxe),  
Dirección General de Integración de Inmigrantes (Ministerio de Trabajo e Inmigración)

## → ¿Cuáles son, a su juicio, los principales problemas de racismo y xenofobia en España?

A partir de los estudios y el trabajo realizado por el Oberaxe en los últimos años, se han detectado los siguientes problemas:

- Un tratamiento del racismo y la xenofobia desde las administraciones públicas excesivamente especializado por motivos y por ámbitos. Es necesario desarrollar políticas públicas a través de las cuales se coordine el trabajo realizado por diferentes niveles administrativos (estatal, autonómico y local), pero también entre diferentes departamentos y por otras instituciones u organizaciones (agentes sociales, ONG, empresas, etc.).
- Un déficit en la recopilación de datos e información (estadísticas, estudios e investigaciones, etc.) sobre la discriminación, los delitos de odio, el racismo, la xenofobia en España, en especial el fenómeno creciente del racismo "sutil".
- El aumento del discurso del odio en los discursos políticos, en los medios de comunicación y, sobre todo, en Internet.

## → Desde la Dirección General de integración de Inmigrantes, se están finalizando los trabajos para la aprobación de la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, ¿cuáles son las principales medidas que se prevén en esta Estrategia?

Entre las medidas más relevantes se encuentran:

- Mejorar los sistemas de recogida de información estadística institucional sobre "incidentes racistas" y xenófobos, discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia y elaborar informes periódicos sobre la base de los datos recopilados.
- Impulsar la coordinación institucional y de las propias administraciones con la sociedad civil.
- Diseñar programas de formación especializada para operadores jurídicos, personal público y profesionales de los actores implicados en la lucha contra la discriminación (sindicatos, ONG, etc.).
- El refuerzo y desarrollo de los sistemas y servicios de atención a víctimas de discriminación y delitos de odio.

- Medidas específicas centradas en los ámbitos en los que se ha detectado más vulnerabilidad al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia: educación, empleo, sanidad, vivienda, medios de comunicación, Internet y deporte.
- Refuerzo y desarrollo de los sistemas de seguimiento y evaluación.



### ¿Cómo cree se podría reforzar el papel de los órganos de igualdad en la prevención y erradicación de la discriminación y los delitos de odio?

Para reforzar el papel de los órganos de igualdad en España son esenciales dos cuestiones:

1. Promover la aprobación del Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación.
2. Dotar a los órganos de igualdad que existen en España de recursos económicos y humanos suficientes y adecuados para el desempeño de sus funciones.

# Sistemas de recogida de incidentes discriminatorios en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad

Ponente

José Francisco Cano de la Vega

Presidente de Unión Nacional de Jefes y Directivos de Policía Local (UNIJEPOL)  
y Portavoz de la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad

## → ¿Cuál cree usted que debe ser el papel de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en la lucha contra la discriminación y los delitos de odio?

En primer lugar, es imprescindible que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (CFS) cumplan la Ley y vigilen que se cumpla porque España cuenta con un acervo normativo bastante desarrollado, que no siempre se conoce o se aplica. En segundo lugar, desempeñan una función muy importante que es la de contribuir a mejorar la convivencia de las personas.

## → ¿Qué iniciativas/herramientas cree usted que se deberían poner en marcha en el seno de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (CFS) para promover la igualdad y prevenir la discriminación en la sociedad?

1. Diseño y organización de planes de formación que mejoren las habilidades de los CFS para gestionar la sociedad diversa en dos sentidos: que formen en aptitudes (conocimiento de la Ley), pero también en actitudes (formas de tratar a la ciudadanía diversa de forma más eficaz).
2. Iniciativas para acerca los CFS a la sociedad diversa, como por ejemplo:
  - Diseñar medidas de acción positiva para que la sociedad diversa esté representada entre los recursos humanos de los CFS.
  - Establecer foros, espacios, etc. para que la sociedad diversa transmita sus necesidades a la policía de una forma cercana y permita un conocimiento mutuo.
  - Mejorar los recursos tecnológicos: servicios de interpretación a varios idiomas o en lenguaje de signos, como ya lo están haciendo algunos cuerpos policiales como por ejemplo el País Vasco.
3. Aprobar manuales de procedimientos para el tratamiento que permitan estandarizar la actuación policial frente a incidentes racistas y discriminatorios. En España ya existen dos cuerpos policiales que trabajan con protocolos de actuación de este tipo: los Mossos d'Esquadra y la Policía Local de Fuenlabrada.
4. Crear un registro específico de infracciones discriminatorias que permita a los CFS conocer la realidad para mejorar su atención a la ciudadanía.

→ ¿Qué medidas deberían tomar las administraciones públicas para prevenir la discriminación por parte de los agentes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (CFS)?

El mecanismo más adecuado para evitar y reducir las discriminaciones en este caso está ligado a la protocolización de la actuación de los CFS, que en la mayoría de los casos, no limita el ámbito de actuación policial, sino que mejora la eficacia de los agentes. En este sentido, cabe resaltar como ejemplo el protocolo aprobado por la Policía Local de Fuenlabrada para la identificación de personas en la vía pública a través del proyecto europeo STEPS. Este protocolo exige a los agentes que lleven a cabo las identificaciones en la vía pública que entreguen un boletín a la persona identificada donde conste la razón que motiva la identificación, los derechos y obligaciones así como los mecanismos para presentar una queja. Tres meses después de la puesta en marcha de este protocolo ya se constató una notable mejora en la eficacia de la policía: no sólo se redujeron el número de identificaciones en un 50% (de 8.000 se pasó a 4.000), sino que se incrementó el grado de eficacia de las mismas: 3 de cada 10 identificaciones permitieron identificar a personas que habían cometido una infracción (en el caso de la Policía metropolitana de Londres, que ostenta de los mejores resultados, el porcentaje es del 10%). En definitiva, el protocolo no sólo permite prevenir y reducir las situaciones de discriminación, sino que fomenta la especialización y la eficacia de la policía.

## 3.2. Mesa Redonda

### “La perspectiva legal”

#### 3.2.1. Breve resumen del estado de situación

En España, el derecho a la igualdad se concreta en el artículo 14 de la Constitución Española de 1978<sup>6</sup>: *“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*.

La Constitución Española, por lo tanto, tiene una amplitud de miras en cuanto al concepto de igualdad, puesto que además de establecer explícitamente que no se pueden hacer distinciones por motivos de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión y opinión, deja la puerta abierta, para corregir cualquier otro tipo de discriminación, al añadir la frase *cualquier otra condición, circunstancia personal o social*, que admite, por tanto, una aplicación exhaustiva del concepto de igualdad.

Además, el artículo 14 de la Constitución Española se complementa con el Artículo 9.2 en el que se afirma que *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*. Este artículo parte del principio de que la mera igualdad de derecho no necesariamente garantiza la igualdad efectiva y que por lo tanto, en una democracia como la española, que pretende tener un sistema de protección social adecuado, el papel de los poderes públicos no solamente es garantizar el cumplimiento de la norma, sino poner en marcha las medidas necesarias para que la igualdad sea efectiva.

Es bien sabido que tener buenas normas es imprescindible para un correcto funcionamiento del Estado de Derecho, pero las normas por sí mismas no necesariamente garantizan una igualdad efectiva y real de las personas si no van acompañadas de los desarrollos correspondientes y de las políticas que den pleno sentido y cumplimiento a las mismas.

Desde su introducción en la norma suprema del Estado, España ha hecho grandes avances para luchar contra la discriminación, con objeto de garantizar la igualdad efectiva de las personas. Algunos de estos avances se han realizado con la transposición de las dos Directivas Europeas<sup>7</sup> al ordenamiento jurídico español<sup>8</sup>, momento en el que la normativa específica en materia de no discriminación por diferentes motivos se ve reforzada. Son también conocidos en el ámbito internacional y, especialmente europeo, los avances que nuestro país ha llevado a cabo en algunos campos como el de la igualdad de género, la orientación sexual, las parejas de hecho, la discapacidad, etc., en cuyos ámbitos España se ha situado entre los países más avanzados del mundo en el plano de las disposiciones normativas.

Este progreso normativo pretendía culminarse con el *Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de trato y la No Discriminación* que no llegó a aprobarse en esta legislatura.

6. Artículo 14 de la Constitución Española de 1978.

7. Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico y Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, 2000.

8. Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

### 3.2.2. Retos

La transposición de la Directiva 2000/43 se hizo de un modo inapropiado mediante una ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, sin un debate público adecuado que pudiera fomentar la sensibilización social y visibilidad pública que esta materia requiere.

El Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación que incluía y mejoraba las garantías básicas para la tutela del derecho a la igualdad de trato, a través de un régimen de infracciones y sanciones y de los debidos procedimientos, administrativos y judiciales ha quedado paralizado. Sin embargo, es palpable la necesidad de promulgar una ley integral que, de haberse aprobado en esta legislatura, hubiese permitido no solamente alcanzar la plena transposición de las directivas europeas, sino que además hubiese permitido igualar los niveles de protección respecto a los distintos tipos de discriminación y poner en marcha los mecanismos adecuados para que la igualdad normativa llegue a ser una igualdad efectiva.

Además, en el ámbito penal, se hace imprescindible la puesta en marcha de medidas que mejoren la aplicación de las disposiciones penales existentes contra el racismo y la discriminación racial.

Finalmente, atendiendo a los resultados del "Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas" y del Informe de la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación, uno de los ámbitos en los que se producen frecuentemente situaciones de discriminación es el empleo. El trabajo llevado a cabo por la Red durante 2011 confirma esta tendencia: el mayor número de casos atendidos en lo que va de año se produce en este ámbito y, sin embargo, el número de sentencias o de denuncias es poco significativo.

### 3.2.3. Preguntas para el debate

A continuación se resumen las ideas clave presentadas por las personas que actuaron como ponentes en esta mesa redonda.

# La eficacia legislativa en España: límites de la legislación vigente

Ponente

Fernando Rey

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

## → ¿Cuáles son, a su juicio, los principales problemas con los que se encuentran las víctimas y los operadores jurídicos a la hora de aplicar la legislación vigente?

Los principales problemas, se pueden dividir en cuatro bloques:

1. La sociedad en su conjunto: España sigue siendo una sociedad intensamente racista, tal y como demuestran los estudios realizados por la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, recientemente, por el Consejo. Sin embargo, a la población mayoritaria le cuesta admitir esta idea, un problema que en Estados Unidos han venido a denominar como "racismo inconsciente"<sup>9</sup>.
2. Los actores políticos: la cuestión de la igualdad étnica no ha estado seriamente en la agenda política española y a pesar de los avances de las dos últimas legislaturas sigue siendo un problema político invisible. La mayoría de actores políticos ignora los rudimentos básicos del derecho antidiscriminatorio y de las obligaciones que se derivan para España del Derecho de la Unión Europea. Confluye además otro problema, y es, que se ha tratado la cuestión de la igualdad étnica desde la perspectiva exclusiva de los servicios sociales y no desde el enfoque del reconocimiento de la diversidad cultural. Hace falta igualdad de oportunidades en el acceso a los derechos, pero también reconocimiento de las diferencias. Finalmente, un último problema es su relación con la igualdad de género, al menos en dos aspectos: primero, las políticas públicas han de tener en cuenta específicamente a las mujeres de los grupos étnicos minoritarios para evitar el fenómeno de la discriminación múltiple o interseccional; segundo, las políticas de género tienen un gran desarrollo en comparación con las étnicas: éstas deben avanzar mirándose en el espejo de aquellas y en ningún caso deben contraponerse: hay que avanzar simultáneamente en las dos.
3. Los operadores jurídicos: carecen, por lo general, de entrenamiento específico y de formación en el campo del derecho antidiscriminatorio. Esto se agrava por el hecho de que en España no se ha desarrollado una política criminal seria de persecución de la discriminación racial. Existen tipos penales, pero no hay voluntad de aplicarlos. Por eso la creación de fiscalías especiales o especializadas es un gran acierto. Esto repercute en las víctimas, que no acceden a la administración de justicia porque no se fían, no conocen sus derechos, interiorizan su posición de víctimas. Por eso es imprescindible crear un organismo de igualdad fuerte y robusto que continúe desarrollando el trabajo iniciado por el Consejo, pero extendiendo su actuación a todos los motivos de discriminación.

9. Concepto teorizado por el académico norteamericano Charles Lawrence III en la *Stanford Law Review* de enero de 1987. Su tesis, que ha tenido mucha fortuna en el ámbito anglosajón, aunque es prácticamente desconocida entre nosotros, es que el racismo es una infección que nos contagia a todos, lo que dificulta nuestra propia comprensión de la enfermedad. Todos somos racistas, pero la mayoría no lo sabemos y, además, el racismo, como tal, se ha convertido en algo aceptado por todos como erróneo desde el punto de vista moral, social y cultural.

4. Las minorías étnicas, que deben avanzar en el conocimiento y ejercicio de sus derechos, abandonando una posición permanente de víctimas y convirtiéndose en ciudadanos las de pleno derecho. Las comunidades étnicas suelen carecer de representantes políticos de sus minorías y de modelos de desarrollo personal exitosos que no sean los tópicos. Tienen además, el desafío de encontrar un equilibrio entre la evolución y la conservación de sus rasgos de identidad, promoviendo políticas activas de lucha contra la discriminación externa (fuera de la comunidad) e interna (mujeres, homosexuales, etc.).



¿Cree usted que estas dificultades requieren una reforma normativa?  
¿Qué ámbitos normativos cree usted que deberían reformarse  
prioritariamente? ¿Qué posibles acciones legislativas cree usted que  
pueden contribuir a superar los límites existentes en la legislación vigente?

Es totalmente necesaria una reforma normativa para adaptarnos mejor al ordenamiento europeo y para luchar mejor contra la discriminación racial. Una manera adecuada de llevar a cabo esta reforma sería aprobar el Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y No Discriminación, presentado a las Cortes Generales el pasado 27 de mayo<sup>10</sup> por diferentes razones:

- Porque el Derecho antidiscriminatorio es apenas conocido en España por los juristas, los medios de comunicación, la clase política y gran parte de la ciudadanía.
- Porque el Derecho europeo antidiscriminatorio no está bien transpuesto en España.
- Porque, con la crisis económica, que se convierte también en crisis social y de valores, está creciendo el racismo, la xenofobia, etc. y los costes sociales y económicos de no abordar seriamente este problema serán mayores que si se afronta con determinación.

10. <http://www.msps.es/novedades/docs/LeyIgualdadTrato.pdf>

# ¿Es necesaria una Ley Integral para la Igualdad de Trato y no Discriminación en España?

Ponente

Ignacio Sola Barleycorn

Subdirector General para la Igualdad de Trato y la no Discriminación de la Dirección General para la Igualdad en el Empleo y contra La Discriminación del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad

## → ¿Cuáles cree usted que son los aspectos más relevantes que debería contener una legislación integral de igualdad de trato y no discriminación?

Una buena normativa integral sobre igualdad de trato y no discriminación debería tener como mínimo:

- La determinación del ámbito de aplicación, objetivo y subjetivo, de la norma que haga frente a todas las discriminaciones presentes y futuras en el mayor número de ámbitos de la vida económica, social y cultural de nuestras sociedades. En el caso español la cuestión de los motivos de discriminación que deberían estar cubiertos por una legislación de este tipo encuentra solución en el artículo 14 de la Constitución que establece que, *"Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social"*, es precisamente esta última cláusula abierta la que permite proteger frente a la discriminación por cualquier motivo, sin perjuicio de que pudieran enunciarse de manera explícita algunos motivos concretos por su incidencia social y que deberían asemejarse a los recogidos en nuestro propio texto constitucional, la legislación comunitaria y los tratados internacionales.
- La definición de los comportamientos discriminatorios prohibidos, que recojan la definiciones "tradicionales" (discriminación directa, indirecta, acoso orden o inducción a la discriminación) junto con algunas que reflejen los últimos avances doctrinales y jurisprudenciales en la materia (discriminación por asociación, por error, múltiple y acciones positivas).
- El propósito de fomentar la transversalidad de las políticas de igualdad de trato y no discriminación. La Ley debería contener mandatos a los poderes públicos de promoción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación con una especial referencia a la coordinación entre los distintos niveles de gobierno que deberían plasmarse en algún instrumento de planificación. Además, debería hacerse referencia a la formación, inicial y continua, del personal al servicio de las administraciones públicas, a la necesidad de elaborar estudios relativos a la discriminación en distintos sectores, y a la necesidad de recoger datos sobre denuncias y sentencias en las que se aprecien contenidos o móviles discriminatorios.

- Con el objetivo de aumentar las garantías del derecho a la igualdad de trato y la no discriminación, deberían contemplarse una serie de medidas tendentes a la mejor protección de este derecho, entre otras, la declaración de nulidad de pleno derecho de las disposiciones, actos o cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan o causen discriminación, medidas de tutela judicial del derecho, normas para la ampliación de la legitimación para la defensa de este derecho, normas relativas a la carga de la prueba, la creación de fiscalías especializadas que persigan los hechos constitutivos de delito de contenido discriminatorio y la creación de un organismo, que cumpliendo con los mandatos de la legislación comunitaria, preste asistencia independiente a víctimas de discriminación, realice estudios e informes y formule recomendaciones a los poderes públicos sobre igualdad de trato y no discriminación, pero, junto con estas funciones "comunitarias", podrían sumarse otras como las relativas a la mediación, representación en procesos judiciales de las víctimas, investigación de oficio y emprender cuantas acciones de comunicación y sensibilización que estime pertinentes para la promoción de este derecho.
- Finalmente, el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones efectivo y proporcionado.



### ¿Qué estructura y funciones deberían preverse para un eventual organismo de igualdad de trato en esa legislación?

La experiencia europea en esta materia nos permite afirmar que existen múltiples posibilidades: desde un organismo integrado en la administración, hasta organismos con personalidad jurídica propia e independiente de la propia administración. Ahora bien, lo más importante es que pueda ejercer sus funciones de manera independiente, esto es, sin estar sometida a instrucciones o dependencia jerárquica. En este sentido, resulta esencial articular mecanismos que salvaguarden la independencia de su presidente y/o sus máximos órganos de representación (duración de mandato, causas tasadas de cese, nombramiento consensuado, etc.), la existencia de un presupuesto diferenciado y la libertad para aprobar y ejecutar sus propios planes de actuación.

También deben preverse los mecanismos necesarios para que se asegure la participación de los actores clave: administraciones públicas de diferentes niveles, agentes sociales y organizaciones de la sociedad civil, sin poner en riesgo su independencia.

En cuanto a las funciones, además de las previstas en las directivas comunitarias (asistencia independiente a víctimas de discriminación, realización de estudios e informes y formulación de recomendaciones a los poderes públicos sobre igualdad de trato y la no discriminación) pueden preverse otras funciones, entre ellas: iniciar, de oficio o instancia de terceros, investigaciones sobre la existencia de posibles situaciones de discriminación, ejercitar acciones judiciales en defensa de los derechos derivados de la igualdad de trato y la no discriminación, promover la adopción de códigos de buenas prácticas en materia de lucha contra la discriminación o emitir dictámenes sobre los proyectos normativos sobre esta materia, etc.

# La tutela de la jurisdicción frente a la discriminación en el empleo

Ponente

Pablo Aramendi, Magistrado

Titular del Juzgado de lo Social nº 33 de Madrid

## → ¿Podría indicarnos cuáles son las principales herramientas jurisdiccionales frente a la discriminación en el empleo? ¿Cree usted que son suficientes?

El ordenamiento jurídico español cuenta con instrumentos jurídicos suficientes para denunciar y reivindicar los derechos de las personas que han sido discriminadas en el ámbito del empleo, cuyo uso debería reforzarse y fomentarse, entre ellos:

- La inversión de la carga de la prueba, prevista en las dos directivas europeas 2000/43 y 2000/78, a través de la cual se puede invertir la carga de la prueba al presunto agente discriminador cuando la persona víctima de discriminación presente suficientes indicios de que se ha producido una discriminación.
- La garantía de indemnidad: protección que se da a las personas que han sufrido discriminación frente a las represalias que podrían sufrir por haber ejercido la tutela judicial.
- La posibilidad prevista en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social<sup>11</sup>, de que alguna organización pública o privada pueda acompañar a la víctima en la denuncia.

11. <http://www.boe.es/boe/dias/2011/10/11/pdfs/BOE-A-2011-15936.pdf>

## 3.3. Mesa Redonda

### “La asistencia a víctimas de discriminación”

#### 3.3.1. Breve resumen del estado de situación

La discriminación en nuestro país es un hecho patente, teniendo en cuenta los datos estadísticos disponibles que ya se han mencionado al principio de este documento y que vienen a constatar que en España la discriminación es un fenómeno cada vez más frecuente, especialmente cuando el motivo es el origen racial o étnico.

A pesar de ello, el número de iniciativas públicas y privadas dirigidas a asistir, asesorar o acompañar a las víctimas de discriminación siguen siendo limitadas. Cabe destacar el trabajo realizado, a nivel local, por la Oficina para la No Discriminación del Ayuntamiento de Barcelona o el Fiscal de Delitos de Odio de Barcelona y, a nivel estatal, el trabajo realizado por algunas ONG, especialmente aquellas que tratan los motivos de género, discapacidad y origen racial o étnico.

Especial mención merece la pionera creación, en junio de 2010, de la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación por origen racial o étnico que agrupa a 8 organizaciones de la sociedad civil. Gracias a la colaboración del Grupo de Trabajo de Asistencia a Víctimas del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, y al apoyo de la Dirección General para la Igualdad en el Empleo y contra la Discriminación de la Secretaría de Estado de Igualdad, España cuenta con un servicio innovador de atención a casos de discriminación, un punto de referencia para la sensibilización y promoción de la igualdad y la no discriminación así como una plataforma para el trabajo en red gracias al cual se están unificando criterios y herramientas, que permiten profundizar tanto en la defensa del derecho a la igualdad de trato como en el análisis de la situación de las víctimas.

Durante 2011, el Consejo ha querido impulsar esta Red que ha incorporando entidades colaboradoras, profundizando en los protocolos y herramientas de atención a víctimas con el objetivo de atender un mínimo de 500 consultas anuales. Entre enero y septiembre de este año, la Red de centros de asistencia a víctimas ha atendido más de 350 consultas de discriminación referidas sobre todo a:

- Casos en los procedimientos administrativos de petición de subsidios por desempleo, especialmente entre personas de origen marroquí o subsaharianos.
- Casos en el ámbito del trato policial, especialmente en situaciones de controles de identidad bajo perfil étnico y del acceso a la justicia, en el que se constata un aumento de la violencia verbal (cuando se denuncia un hecho, cuando se está enjuiciando un caso, etc.).
- Casos en el ámbito del empleo, no sólo en el acceso sino también en las relaciones con compañeros/as de trabajo y dirección. Se detectan, con especial preocupación, casos que se producen en el sector del servicio doméstico, en el que las víctimas son especialmente vulnerables.
- Casos en los que se fomentan los discursos de odio y discriminación, especialmente desde los medios de comunicación o desde los partidos políticos.
- Casos en el ámbito de la vivienda que son especialmente preocupantes porque hay muy poca sensibilización sobre los límites del derecho a alquilar la vivienda y el derecho a la igualdad.

Cabe señalar que las competencias del Consejo y de la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación no abarcan las actuaciones judiciales. Es por ello que el protocolo de intervención desarrollado se basa sobre todo en las actuaciones extrajudiciales como la interlocución, la mediación o la negociación, acciones que en muchos casos han resultado ser positivas y sensibilizadoras. Sin embargo, en los casos más extremos se debería poder ofrecer a las víctimas una defensa jurisdiccional, en muchas ocasiones en el ámbito penal, actuaciones que requieren recursos y experiencia que muchas organizaciones no tienen, especialmente teniendo en cuenta que pocas de las personas que ejercen como operadores jurídicos (profesionales de la Justicia como fiscales, abogados/as, jueces, juezas, etc.) están familiarizadas con la legislación sobre delitos de odio y discriminación.

Tras más de un año y medio de recorrido, la Red de centros de atención a víctimas de discriminación ha podido comprobar dos cuestiones muy preocupantes que se desprenden también de los datos presentados en el "Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas":

- Por un lado, existe una situación de **discriminación asimilada**: muchas de las personas que han sido víctimas de discriminación lo han sido en repetidas ocasiones a lo largo de su vida y, por tanto, les parece normal ser rechazadas en su relación con la sociedad. En definitiva, sufrir una situación de discriminación es algo normalizado en su vida.
- Por otro, los **niveles de denuncia de las situaciones de discriminación son muy reducidos**, solo se denuncian un 4% de los casos: el rechazo ha sido asimilado, no confían en la respuesta del sistema, no tienen la información suficiente o no la comprenden adecuadamente, tienen miedo a las represalias, especialmente cuando se da el caso de que el presunto agente discriminador pertenece al ámbito del trato policial o del empleo.

### 3.3.2. Retos

Atendiendo a lo expuesto, existen una serie de retos para mejorar la defensa de las víctimas de discriminación:

- Continuar informando a las víctimas de discriminación a través de canales válidos.
- Acompañar durante todo el proceso de defensa de sus derechos a las víctimas, incluyendo el ámbito jurisdiccional, dado que hasta la actualidad no se cuenta con un servicio de juristas que, en aquellos casos que sea necesario, ejerzan la defensa estratégica de la Igualdad y la no Discriminación.
- Debería haber una respuesta firme del sistema jurídico español ante la discriminación. Hasta ahora la respuesta es débil, por lo que se hace necesario establecer un régimen de sanciones e infracciones, garantizar la aplicación de la normativa de lucha contra la discriminación en esta materia, y, sobre todo, endurecer la legislación penal española para lograr una correcta penalización de los delitos de odio y discriminación.
- Es necesaria la implicación y formación en esta materia de todos los sectores de nuestra sociedad, especialmente de los agentes clave: profesionales de los medios de comunicación, cuerpos y fuerzas de seguridad, profesionales del ámbito jurídico y educativo, representantes políticos, funcionariado, etc.

- Es necesario establecer mecanismos de repuesta rápida ante incidentes discriminatorios; protocolos de actuación destinados a los cuerpos y fuerzas de seguridad y a profesionales del ámbito jurídico.
- La sociedad española necesita ser sensibilizada en esta materia a través de campañas de sensibilización social que refuercen la idea de que la discriminación debe ser un comportamiento reprobable en nuestra sociedad.
- Es necesaria la existencia visible y empoderada de un órgano independiente que defienda un derecho fundamental como es el derecho a la igualdad de trato, tal y como establece la Directiva 2000/43/CE y las recomendaciones de organismos internacionales como la ECRI.

### 3.3.3. Preguntas para el debate

A continuación se resumen las ideas clave presentadas por las personas que actuaron como ponentes en esta mesa redonda.

# La atención extrajudicial de un caso de discriminación

Ponente

Guadalupe Pulido

Directora de la Oficina para la No Discriminación (OND) del Ayuntamiento de Barcelona

→ La OND lleva más de diez años atendiendo consultas de discriminación en Barcelona, ¿podría indicarnos cuáles cree usted que son las principales dificultades a la hora de atender un caso de discriminación?

Se pueden destacar las siguientes dificultades:

- La falta de conocimiento de los derechos por parte de la ciudadanía.
- El clarificar qué es un hecho discriminatorio y qué no es: es una cuestión que está muy relacionada con el estado anímico de la persona.
- La percepción de que ante un incidente discriminatorio, la persona es una "víctima" de un hecho injusto e ilegal: las personas en muchas ocasiones no se sienten víctimas, falta ese refuerzo positivo.
- Dificultad de implicar a la parte discriminatoria en la resolución del conflicto.
- Falta de capacidad sancionadora cuando la situación lo requiere.

→ Teniendo en cuenta la experiencia de la OND, ¿qué estrategias extrajudiciales han resultado más efectivas y en qué ámbitos?

Las estrategias más efectivas han sido:

- La gestión alternativa de conflictos.
- Información/clarificación de situaciones.
- Mediación entre las partes.
- Contención y gestión de las expectativas de las personas afectadas: es fundamental en las intervenciones evitar la doble discriminación y victimización de las personas.
- Para una correcta aplicación de las estrategias extrajudiciales, es clave la coordinación con los diferentes servicios y el conocimiento del tejido asociativo y de la sociedad civil.
- La estrategia más efectiva siempre ha sido la capacitación de las personas en la resolución de sus conflictos: las personas somos únicas e irrepetibles y por eso es muy importante hacer el trabajo de artesanía para cada situación.

→ ¿Cuál cree usted que son las ventajas de que existan órganos de igualdad? ¿Cuál es el balance de la OND después de más de 10 años defendiendo el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación?

Entre las ventajas, destacar:

- Pueden proporcionar un servicio de atención directa de las personas ante un incidente discriminatorio, que, en la mayoría de los casos, viven como una situación de crisis.
- Son un excelente servicio público para prevenir y reducir la conflictividad social.
- Construyen herramientas y espacios que dan una oportunidad a la víctima para sentirse reparada por el daño sufrido.
- Son esenciales para promover y sensibilizar a la sociedad sobre el derecho a la igualdad y a la no discriminación.
- Su papel como canalizadores de información y formación a los agentes clave (operadores jurídicos, poderes públicos, ONG, agentes sociales, etc.) y a la sociedad es muy importante.
- Permiten una mayor implicación social en la promoción de la igualdad de derechos.

En relación con el balance, la OND considera que el trabajo que se ha realizado en estos últimos años ha sido esencial para situar el derecho a la igualdad y a la no discriminación como una cuestión de derechos fundamentales y no como un problema relacionado con las políticas sociales. No obstante, tras estos años, se detecta que todavía hay retos pendientes, relacionados con:

- La necesidad de mayor información a la ciudadanía general.
- La importancia del tratamiento transversal e integral de las políticas antidiscriminatorias.
- La necesidad de seguir formando y sensibilizando como estrategia para implicar a los agentes clave y a los operadores jurídicos en la defensa de los derechos.
- La necesidad de una mayor sensibilización e implicación activa de la sociedad en general.

# La atención judicial de un caso de discriminación

Ponente

Miguel Ángel Aguilar

Fiscal Coordinador del Servicio de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía Provincial de Barcelona

## → ¿Cuáles son las formas de denunciar una infracción penal cometida por odio o discriminación? ¿Ante qué organismos se puede acudir?

En España, existen tres vías posibles para denunciar este tipo de infracciones:

- Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (teléfono 112).
- Juzgado de Guardia.
- Fiscalías (en el caso de Barcelona, la Fiscalía cuenta con un Servicio de Delitos de Odio y Discriminación).

En el caso de que lo que se vaya a denunciar sea un hecho grave, es recomendable acudir siempre a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Cuando no se trata de un hecho grave y sea necesaria una investigación, es recomendable acudir a las fiscalías.

## → ¿Qué estrategias y herramientas jurídicas han sido más efectivas para obtener una sentencia favorable?

En relación a la estrategias para el tratamiento de los delitos de odio y discriminación ha sido muy efectivo:

- La especialización de las fiscalías, es decir, contar con personal con conocimientos y experiencia específica en legislación antidiscriminatoria y los instrumentos jurídicos para hacer frente a delitos de odio y discriminación. Una buena herramienta para ello es la creación de comisiones de trabajo especializadas en las fiscalías compuestas por los actores clave que trabajan en este ámbito. Por ejemplo, en la Fiscalía Provincial de Barcelona existen dos, una relativa a la discriminación por orientación sexual y otra sobre racismo y xenofobia. En ambas participan ONG especializadas, la Oficina para la No Discriminación del Ayuntamiento de Barcelona, y los Mossos d'Esquadra. Se reúnen cada 3 ó 4 meses con el objetivo de intercambiar información y conocimiento.
- Protocolizar la actuación de las fiscalías ante delitos de odio y discriminación. En el caso de Barcelona existe una instrucción específica (1/2009) para el servicio y un protocolo concreto para actos de provocación al odio.

Respecto a las herramientas jurídicas más efectivas, cabe resaltar:

- Estar al día de la legislación vigente, tanto nacional como internacional, la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como de las recomendaciones de organismos internacionales como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa, la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE y la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, para argumentar adecuadamente cada uno de los casos.
- Conocer bien los problemas y dificultades de las víctimas.
- Reforzar el testimonio de las víctimas con otros medios de prueba, particularmente el testimonio de otros testigos diferentes de la propia víctima, ya que los tribunales, ante versiones contradictorias entre víctima discriminada y denunciado presuntamente discriminador, optan casi siempre por archivar o absolver por falta de pruebas.
- Trasladar los resultados a la opinión pública, sean positivos o sean negativos y explicar el impacto que esto tiene para las personas.



¿Qué recomendaciones daría a las organizaciones que atienden/asesoran a las víctimas de discriminación?

1. Apostar por informar a la ciudadanía sobre sus derechos.
2. Ofrecer un asesoramiento y orientación jurídica de calidad.
3. Realizar un acompañamiento y personación en los casos más graves o relevantes.
4. Cooperar con las instituciones, que en los casos menos graves y cuya naturaleza es la de falta o delito no perseguible de oficio por el Ministerio Fiscal o la Autoridad Judicial por la vía extrajudicial, pueda llegarse a una solución extrajudicial a través de la mediación y/o reparación.
5. Animar a las personas que hayan sido víctimas de discriminación a que denuncien, informándoles de los beneficios personales y colectivos que esto puede tener.
6. Crear y dar a conocer las redes anti-rumores que permiten contrastar las informaciones falsas que circulan sobre ciertas minorías.

# Las ventajas e inconvenientes de la litigación estratégica

Ponente

Keith Ashcroft

Abogado Senior  
Equality and Human Rights Commission (Reino Unido)

## → ¿De qué manera puede un órgano de igualdad asistir más eficazmente un caso de discriminación?

Para que un órgano de igualdad sea efectivo es importante analizar para cada caso cuál es el mecanismo adecuado para actuar en el marco de sus competencias. Es importante litigar, pero no siempre es la vía más apropiada. Es importante saber combinar las diferentes herramientas:

1. La conciliación o mediación cuando ambas partes se ponen de acuerdo para utilizar esta vía.
2. Las averiguaciones formales (en inglés, *inquiry*) a través de las cuales se contrasta si efectivamente se ha producido una discriminación y que desembocan en un informe y una actuación por parte del órgano de igualdad.
3. Elaboración de recomendaciones prácticas.
4. Investigación de casos de discriminación.

## → En el marco de la litigación estratégica, ¿qué criterios utilizan para seleccionar los casos a llevar a juicio?

En el caso de la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad, existe una estrategia sobre cómo se seleccionan los casos disponible en la página web<sup>12</sup>. Tiene en cuenta los siguientes criterios:

1. Si el caso ayudará a aclarar una ambigüedad o lagunas de la legislación.
2. Cuando algún derecho reconocido está en riesgo.
3. Por el potencial que puede tener el caso si se dicta una sentencia favorable, es decir, a cuántas personas beneficiará dicha sentencia favorable.
4. Si el caso tiene posibilidades de ser mediático para la prensa especializada (legal), pero también para la prensa generalista. En este sentido, el equipo legal trabaja en estrecha colaboración con el equipo de comunicación.

12. <http://www.equalityhumanrights.com/legal-and-policy/legal-strategy/>



## ¿Cuáles son las principales dificultades de la litigación estratégica? ¿Qué se puede hacer para hacerles frente?

Entre las principales dificultades se encuentran:

1. El alto coste económico de llevar un caso a los tribunales. En general, sólo suelen actuar en casos que se encuentran en fase de apelación, aunque excepcionalmente pueden llevar casos en tribunales de primera instancia.
2. Se corre el riesgo de que haya una regresión en la legislación si se produce una sentencia desfavorable.
3. Si los hechos del caso no son "atractivos", hay muchas posibilidades de que el caso se juzgue desfavorablemente.

Para hacer frente a estas dificultades es crucial tener una buena estrategia para seleccionar los casos, tal y como se ha comentado en la pregunta anterior. Además, es clave asegurarse que la información sea lo más consistente posible. Por otro lado, hay que cuidar la estrategia de comunicación, ya que una incorrecta difusión puede tener un efecto negativo en la sociedad.

## 3.4. Mesa Redonda

### “El papel de la comunicación en la promoción del derecho a la igualdad y a la no discriminación”

Esquema:

#### 3.4.1. Breve resumen del estado de situación

Tal y como queda descrito en la Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, el impacto de los medios de comunicación sobre la percepción pública es indudable. El protagonismo y trascendencia de la información en el modelo social actual demanda un plus de responsabilidad en su tratamiento y gestión, partiendo del hecho de que la información es un derecho fundamental. Se ha observado que un mayor énfasis mediático sobre un determinado tema o asunto social tiende a provocar en la opinión pública una mayor preocupación sobre ese tema; es decir, a crear una agenda pública acerca de lo que debe preocupar a la ciudadanía y en la interpretación de estos fenómenos.

Distintos estudios y análisis<sup>13</sup> han mostrado como las minorías étnicas están representadas de manera negativa en los medios de comunicación a partir de diferentes prácticas informativas (asociar las minorías a delincuencia y criminalidad, discurso vinculado a una presencia excesiva, etc.). Los resultados del “Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas” y del Informe de la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación revelan que uno de los ámbitos en los que se produce y se percibe que existen un buen número de situaciones de discriminación es en el ámbito de los medios de comunicación y de Internet. De hecho, esta situación se está agravando en los últimos años por la proliferación de un gran número de páginas web o blogs en el que no sólo se acepta el discurso intolerante, sino que se promueve el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia.

En los últimos años, ha habido iniciativas muy interesantes desde las administraciones públicas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil como lo son:

- A nivel normativo, la aprobación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual cuyo fin es la regulación de la comunicación audiovisual de cobertura estatal y establece las normas básicas en materia audiovisual.
- La publicación por parte de la Secretaría de Estado de Emigración e Inmigración, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia de:
  - ➔ Los Informes sobre “El Tratamiento Informativo de la inmigración” con el fin de analizar de manera objetiva el tratamiento informativo de la inmigración en España: su enfoque, el tratamiento textual, visual y sonoro de radio, televisión y prensa.
  - ➔ La publicación de la “Guía Práctica para los profesionales de los medios de comunicación”, sobre tratamiento mediático de la Inmigración que incluye recomendaciones para los profesionales de los medios de comunicación.

13. *Racism and cultural diversity in the Mass Media*, EUMC, 2001; Lorite García, Nicolás: *Tratamiento informativo de la inmigración en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- La publicación, con la colaboración de la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad de:
  - “Periodistas contra el Racismo”, elaborado por Unión Romaní, en el que se analizan las informaciones relacionadas con el pueblo gitano publicadas a lo largo del año en los distintos medios de comunicación nacionales.
  - “Guía Práctica para periodistas: igualdad de trato, medios de comunicación y comunidad gitana” por parte de Fundación Secretariado Gitano.

Por otra parte, la utilización de Internet para la difusión de ideas y acciones racistas y xenófobas representa un motivo de creciente preocupación para los organismos internacionales y los Estados. Dada la manifiesta dificultad de aplicar la ley en este ámbito, Internet es cada vez más utilizado por los grupos racistas y xenófobos para difundir documentos y movilizar acciones que, de otra forma, podrían ser considerados ilegales. Los organismos internacionales llaman la atención sobre el hecho de que estas informaciones son albergadas en sitios web y de proveedores de servicios en Estados que dificultan las investigaciones y la persecución de estas acciones.

En este sentido, se han producido los siguientes avances:

- El establecimiento de un Fiscal especial sobre ciberdelincuencia en todas las Fiscalías del Estado. El Fiscal de sala delegado de delitos informáticos tiene como funciones coordinar las actuaciones de las Fiscalías en el ejercicio de las acciones penales en materia de delitos cometidos a través de Internet, efectuando propuestas respecto a la investigación y formulación de la acusación correspondiente, determinando criterios adecuados en orden a la investigación que han de desarrollar las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado y las Policías Autonómicas, buscando la configuración de protocolos de actuación que faciliten el ejercicio de dichas acciones ante los tribunales, todo ello con la finalidad de lograr la unificación de criterios de actuación en la represión de tales hechos delictivos. Así mismo asume la tarea de coordinar con el Centro de Estudios Jurídicos, del Ministerio de Justicia, la formación básica de Fiscales en relación con la investigación de los delitos cometidos a través de Internet.
- La creación de servicios especiales de la Policía en ciberdelincuencia. La Brigada de Investigación Tecnológica y la Unidad de Delitos Telemáticos son las unidades policiales destinadas a responder a los retos que plantean las nuevas formas de delincuencia como la pornografía infantil, estafas y fraudes por Internet, amenazas, injurias y calumnias, incluyendo las referentes a la incitación al racismo y a la xenofobia.

### 3.4.2. Retos

A pesar de los avances realizados en los últimos años, existen todavía grandes retos en este ámbito, tal y como lo viene indicando el Cuarto Informe sobre España de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI):

- Recalcar a los medios de comunicación la necesidad de no contribuir a crear una atmósfera de hostilidad y rechazo hacia los grupos minoritarios, estableciendo un diálogo con los medios de comunicación para lograr este objetivo.
- Establecer mecanismos de regulación para todos los medios de comunicación, compatibles con el principio de independencia de los medios, que permitan garantizar el cumplimiento de las normas éticas y de conducta, incluidas las normas en materia de intolerancia.
- Incorporar en el plan de estudios para la formación de periodistas tanto la formación en materia de racismo y xenofobia como el conocimiento de los códigos de conducta.
- Establecer medidas para combatir la difusión de propaganda racista, xenófoba y antisemita.
- Investigar los delitos en Internet.

Además de estas prioridades, se considera clave:

- Concienciar sobre el derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación así como sobre la problemática de la discriminación múltiple. Reforzar el mensaje de que todas las personas tienen derecho al mismo trato, sin distinción de sexo, origen étnico o racial, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.
- Facilitar y celebrar la diversidad y la igualdad: subrayar la aportación positiva que todas las personas pueden hacer a la sociedad.
- Promover una sociedad más cohesionada: incrementar la importancia de eliminar los estereotipos, los prejuicios y la violencia, promoviendo las buenas relaciones entre toda la sociedad y, particularmente, entre los jóvenes, así como difundir los valores esenciales de la lucha contra la discriminación.

### 3.4.3. Preguntas para el debate

A continuación se resumen las ideas clave presentadas por las personas que actuaron como ponentes en esta mesa redonda.

# Comunicar y sensibilizar en igualdad: retos, dificultades y prejuicios

Ponente

Juan de Dios Ramírez Heredia

Vicepresidente del Consejo y Presidente de Unión Romaní

## → ¿Cuáles son, a su juicio, los principales prejuicios que tiene la sociedad española sobre las minorías étnicas?

No es posible describir exhaustivamente los prejuicios que existen frente cada una de las minorías que viven en España. Sin embargo, un rasgo común que comparten es el sentimiento de negatividad que se tiene frente a los diferentes grupos minoritarios, es decir, se tiene la idea preconcebida de que son personas sospechosas, a quienes hay que vigilar y sobre las que hay que tener una actitud preventiva. Un factor muy importante que influye en el grado de prejuicio es el nivel económico de la persona asociada a una minoría, es decir, el prejuicio se intensifica cuanto más pobre sea la persona.

## → ¿Cómo cree usted que se pueden combatir dichos prejuicios?

Cuatro son los elementos clave para combatir los prejuicios:

1. Apostar por una educación inclusiva y basada en la igualdad (sólo la cultura y la educación hace libres a los pueblos) y en un conocimiento mutuo en el que la sociedad mayoritaria pueda conocer a las minorías y viceversa.
2. Promover la autoresponsabilidad y la autonomía de las minorías: fomentar el empoderamiento de las minorías de manera que ellas mismas lideren los cambios.
3. Fomentar el derecho a la igualdad y a la no discriminación.
4. Mejorar la eficacia de la legislación vigente para que las personas que discriminan sean sancionadas adecuadamente.

# Estrategias para sensibilizar a los medios de comunicación: la experiencia del órgano de igualdad portugués

Ponente

Vasco Miguel Geraldés Fernandes Malta

Asesor Legal

Alta Comisión para la Inmigración y el Diálogo Intercultural de Portugal (ACIDI)<sup>14</sup>

## → ¿Podría presentarnos brevemente la misión y funciones de su organización?

La ACIDI es un instituto público creado en el año 2007 y nombrado directamente por el Primer Ministro. Su misión es colaborar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas transversales y sectoriales, relevante para la integración de los inmigrantes y de las minorías étnicas, así como promover el diálogo entre las diferentes culturas, etnias y religiones. Su actuación se rige bajo 7 principios fundamentales:

1. La igualdad: reconocer y garantizar los mismo derechos y oportunidades.
2. El diálogo: promover una comunicación efectiva.
3. La ciudadanía: promover la participación activa en el ejercicio de los derechos y deberes.
4. Hospitalidad: saber acoger la diversidad.
5. Interculturalidad: las diferencias enriquecen.
6. Proximidad: acortar las distancias para conocer y tener una respuesta más adecuada a las necesidades.
7. Iniciativa: prestar atención y tener capacidad para anticiparse a las necesidades.

14. <http://www.acidi.gov.pt/>

→ Su organización ha sido muy activa en el ámbito de la sensibilización a los medios de comunicación, ¿podría explicarnos brevemente cuál es la estrategia y las actividades implementadas por su organización?

El eje fundamental de la estrategia de ACIDI para sensibilizar a los medios de comunicación ha sido implicarles en los proyectos y trabajar *codo con codo* con el sector desde la perspectiva de que los medios de comunicación son formadores de opinión y por tanto pueden ser un agente discriminador, pero también un agente clave para combatir la discriminación. En este sentido, se han desarrollado un conjunto de iniciativas que han sido muy bien acogidas:

1. Un programa de televisión llamado "Nosotros" que se emite todos los domingos a las 22:00h, de una hora de duración. Todas las semanas se elige un tema relacionado con las diferentes culturas que viven en Portugal desde una perspectiva positiva.
2. Un programa de radio de 30 minutos que se emite todos los sábados a las 13:00h con un esquema parecido al programa de televisión, pero cuidando que la temática elegida semanalmente no sea la misma.
3. Un premio de periodismo con su correspondiente gala de presentación de ganadores.
4. Jornadas formativas sobre cómo tratar la información sobre la inmigración y sobre las personas inmigrantes, con el objetivo de evitar que se fomenten los estereotipos en los medios de comunicación (hasta la fecha 100 periodistas han pasado por estos cursos).
5. Base de datos de personas inmigrantes expertas en diferentes temáticas que pueden ser entrevistadas por los medios de comunicación para contrastar ciertas informaciones. Por ejemplo, entre las personas que están incluidas en esta lista está un investigador nuclear ucraniano.

→ ¿Cuáles han sido las principales dificultades a la hora de sensibilizar a los medios de comunicación? ¿Qué recomendaciones haría a las organizaciones que quieren trabajar este aspecto?

Las dos principales dificultades han sido:

1. La necesidad de dedicar bastantes recursos económicos, aunque, la Unión Europea es una fuente de financiación a explorar.
2. Romper los estereotipos de los profesionales de la información, a lo que se dedicó una buena parte de los esfuerzos, especialmente en los comienzos.

La clave para trabajar con los medios de comunicación es encontrar información atractiva para complementar la información que buscan, enfocando los esfuerzos en proporcionar datos y personas que aporten una visión positiva.

# ¿Cómo abordar el ciberodio desde un órgano de igualdad?

Ponente

Suzette Bronkhorst

Miembro de la Junta Directiva de Meldpunt Discriminatie Internet (MDI)<sup>15</sup>  
y Secretaria General de La Red Internacional contra el Ciberodio<sup>16</sup> (INACH)

## → ¿Puede describirnos brevemente la misión de las organizaciones Meldpunt Discriminatie Internet e INACH?

MDI es una organización holandesa fundada en 1997. Es un servicio que atiende quejas de discriminación que afectan a la sociedad holandesa (no atienden quejas que afectan a personas concretas; en el caso de recibir quejas de ese tipo proceden a derivarlos al servicio más oportuno). Cuando reciben quejas, investigan el caso y si se comprueba que es discriminatorio, piden al propietario/a de la página o a su moderador/a que retiren los contenidos (un 95% de las solicitudes efectuadas por MDI consiguen un resultado positivo). Cuando esto no se consigue, MDI presenta una queja al departamento fiscal oportuno, aunque esto se hace de forma estratégica y dependiendo del caso puesto que es un proceso largo y costoso. Siempre se utiliza como último recurso. MDI también organiza cursos de formación a moderadores/as de medios de comunicación, entre otros, a los dos principales periódicos del país. Esto ha dado lugar a un manual sobre cómo moderar una página web. Finalmente, también realizan publicaciones sobre cuestiones puntuales, como por ejemplo, "La derecha extremista holandesa en Internet".

INACH es una asociación compuesta por organizaciones de 19 países cuya misión es combatir la discriminación en Internet. Entre sus actividades principales está:

1. Cooperar en la resolución de casos de discriminación transnacionales.
2. Impartir formación.
3. Cooperar y compartir experiencias.
4. Negociar y hacer interlocución con las principales empresas: Facebook y Google.
5. Situar el ciberodio en la agenda política internacional.

15. <http://www.meldpunt.nl/>

16. <http://www.inach.net/>



## ¿Puede usted facilitarnos una visión general sobre el ciberodio en Europa? ¿Cómo miden ustedes esta cuestión?

Precisamente una de las dificultades más importantes en relación con esta cuestión es que cada país tiene un sistema diferente de medición del ciberodio. Entre los sistemas más conocidos está el de Holanda, Alemania y Estados Unidos. El sistema de INACH está basado en el modelo holandés.

Por poner un ejemplo, en el caso de Holanda, en 2010, MDI registró 1.174 quejas sobre 1.572 expresiones relacionadas con el discurso de odio y clasificadas en dos grupos:

- Antisemitismo, motivo por el que se presentó el mayor número de quejas (414, incluyendo la negación del holocausto).
- El segundo grupo de quejas más frecuentes se produjo por expresiones contra las personas musulmanas (276).

El mayor problema con el que se encuentran MDI e INACH es que gran parte de los servidores de las páginas web se encuentran alojados en países donde la legislación relativa a la libertad de expresión es extremadamente amplia. Por eso, se está trabajando en un cambio de enfoque que determine la acción en función no de la ubicación del servidor, sino del lugar en el que se están cargando los contenidos.

Del número total de quejas, 684 fueron clasificadas como sancionables por Ley. Es significativo que la mayoría se realizaron a través de páginas webs interactivas (foros, redes sociales, etc.) y que el discurso de odio combinado con llamadas a la violencia se ha incrementado. En 2007, MDI registró sólo 88 quejas de este tipo, mientras que en 2010 fueron 234. Analizando lo que sucede en otros países, este hecho es extremadamente preocupante y permite deducir que la atmósfera general en Internet es cada vez más violenta. Además, MDI ha observado que el discurso del odio está dejando de ser una prerrogativa de los sitios extremistas, penetrando en los discursos políticos y de los formadores de opinión (periodistas, redactores/as, líderes de opinión en la web... y, los propios medios de comunicación), algo especialmente alarmante, teniendo en cuenta que el apoyo a la no discriminación es cada vez más reducido.

En Alemania, miembro de la red INACH, el número de páginas webs extremistas se ha reducido de 1872 en 2009 a 1708 en 2010, pero los grupos neo-nazis en la web han aumentado su presencia (hay 58 nuevas webs dirigidas a jóvenes, con el objetivo de captar nuevos miembros). En Francia, el número de quejas se incrementó de 700 en 2009 a 1.300 en 2010. El departamento legal de la Liga Internacional contra el Racismo y el Anti-semitismo (LICRA) atendió 531 casos y consiguió que se eliminasen contenidos en 164 del total de los casos denunciados. Sin embargo, la falta de recursos ha provocado que todavía tengan 749 casos pendiente de revisión. Llama la atención, la falta de compromiso de los proveedores de Internet en Francia por implementar sistemas efectivos de queja motivada por un discurso de incitación al odio. Para obtener información sobre otros países se pueden consultar la web de INACH.

→ ¿Cuál es desde su perspectiva la forma más adecuada para combatir el ciberodio: la vía judicial o la extrajudicial?

- Las estrategias extrajudiciales son las que suelen ser más efectivas; no obstante, es importante mantener la perspectiva legal porque ayuda a comunicar el mensaje de que el discurso del odio está penado por Ley. El problema de la perspectiva legal es el alcance de la libertad de expresión que suele ser muy amplio, especialmente cuando se trata de páginas web, blogs, redes sociales, etc. que se encuentran en Estados Unidos, donde la libertad de expresión tiene un grado de protección muy alto.

→ ¿Qué recomendaciones clave le haría a las organizaciones que combaten el ciberodio?

Tres serían las recomendaciones que haría a las organizaciones:

1. Dedicarle suficientes recursos a conocer y documentar el estado del ciberodio en cada país.
2. Buscar asesoramiento de las personas con más experiencia en este campo, como por ejemplo las organizaciones que pertenecen a INACH.
3. Fomentar la cooperación internacional porque el ciberodio está muy organizado y globalizado, por tanto, requiere una intervención acorde con el problema.



# 4. Conclusiones y coloquio

Fruto de estas intervenciones, se destacan a continuación las ideas clave que surgieron de los debates así como los retos asociados a las mismas.

Como **idea principal**, resaltar que hubo un consenso generalizado entre todas las personas que participaron (ponentes y asistentes) en que es necesario un mayor impulso y compromiso político para dotar a España de una normativa y de políticas públicas que garanticen adecuadamente el respeto al derecho a la igualdad y no discriminación. Del mismo modo, es crucial que los actores clave actúen más estratégicamente, es decir, de manera más coordinada, integral y especializada.

En relación con **la ponencia marco "Los órganos de igualdad en Europa"**, se enfatizó la importancia que tienen los órganos de igualdad a la hora de garantizar la implementación efectiva de la legislación. En este sentido, para ser eficientes, estos órganos tienen que reunir ciertas condiciones: tener bases legales sólidas, ser independientes, tener financiación y recursos suficientes, contar con recursos humanos y con líderes formados y especializados, y ser visibles. Además, deben tener la capacidad para asistir a las víctimas de forma integral, sin olvidar su poder de influencia en la legislación, en las políticas públicas y en la opinión pública.

Respecto a **la mesa redonda "Panorama de la discriminación y tendencias"**, se puso de manifiesto que la discriminación, el odio, el racismo y la intolerancia se incrementan y adoptan nuevas formas. Son especialmente preocupantes los delitos de odio y discriminación, que requieren de una legislación y políticas públicas más acordes con la gravedad de estos tipos delictivos y el desarrollo de un sistema de protocolización en la Administración de Justicia y en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que establezca un marco de atención más especializado y eficaz, pero que también permita elaborar informes anuales comparativos. Estos protocolos se hacen especialmente necesarios para evitar que las identificaciones que haga la policía tengan un perfil racial. Finalmente, se consideró muy importante que los poderes públicos tengan en cuenta que un buen número de personas de origen inmigrante ya son españolas a la hora de diseñar e implementar estrategias y políticas públicas.

En **la mesa redonda "La perspectiva legal"**, se hizo especial hincapié en que la normativa antidiscriminatoria vigente no es eficiente: por una parte, no se corresponde con la realidad de la discriminación, y por otro, no se aplica de forma adecuada principalmente porque los operadores jurídicos la desconocen o no tienen una formación adecuada. Es necesario, por tanto, reformar la legislación vigente y un buen mecanismo sería la aprobación del Proyecto de Ley para la Igualdad de Trato y No Discriminación, que se presentó a las Cortes Generales el pasado 27 de mayo, pero mientras eso se produce es importante que los operadores jurídicos mejoren sus conocimientos sobre los mecanismos y herramientas jurídicas a su disposición para tratar una discriminación.

Durante **la mesa redonda "La asistencia a víctimas de discriminación"**, se puso de relieve la preocupante tendencia de las víctimas a no denunciar las situaciones de discriminación, invisibilizando por tanto este fenómeno de cara a la sociedad. Entre las principales causas

está la desconfianza en la Administración de Justicia o la creencia de que no servirá para cambiar las cosas. En este sentido, pareció crucial abordar dos problemas clave: el empoderamiento de las víctimas para denunciar, de manera que se visibilicen las situaciones de discriminación, y la mejora de la asistencia a víctimas en todo su proceso (información, acompañamiento, asistencia, denuncia, resolución extrajudicial, litigación, etc.). Finalmente, se destacó que el aumento del racismo debe frenarse con una gestión más adecuada y positiva de la diversidad presente en la sociedad.

Finalmente, en relación con la mesa redonda “El papel de la comunicación en la promoción del derecho a la igualdad y a la no discriminación”, se abordó el papel clave de la educación en el desarrollo y arraigo de los prejuicios y estereotipos en la sociedad. De hecho, se consideró como uno de los principales ámbitos en lo que se debería incidir como vía para prevenir la discriminación, el odio, el racismo y la intolerancia: una educación en valores que respete los derechos es esencial en un Estado democrático basado en el principio y derecho a la igualdad. Por otro lado, se consideró crucial implicar a los formadores de opinión como lo son los medios de comunicación, los partidos políticos o las redes sociales para evitar que se propaguen y multipliquen los discursos discriminatorios o de odio. Finalmente, se recalcó que si el odio se difunde por medios y herramientas globales, hacen falta soluciones globales basadas en la cooperación internacional, especialmente en los casos relacionados con el ciberodio.

Sobre la base de estas conclusiones, el Presidente del Consejo abrió un debate con representantes de instituciones y organizaciones clave en la lucha contra la discriminación a quienes les hizo la siguiente pregunta:

→ Teniendo en cuenta estas conclusiones, ¿cuáles considera que son las prioridades a corto plazo del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico?

### Maika Sánchez

Cruz Roja Española

Se considera prioritario que el Consejo:

- Siga elaborando y publicando de forma periódica estadísticas, informes e investigaciones sobre igualdad y no discriminación.
- Siga siendo plural en su composición e intervención.
- Se convierta en una plataforma de formación continua sobre cuestiones relacionadas con la igualdad y la no discriminación.
- Potencie actividades que fomenten el trabajo transnacional e interregional.
- Lleve a cabo iniciativas que empoderen a las personas más vulnerables para que hagan valer sus derechos.

## Pilar Roc

Unión General de Trabajadores

Se considera prioritario que el Consejo:

- Refuerce y desarrolle su estructura y plan de trabajo. Para ello sería necesario que el Consejo ampliase sus competencias para que tuviese un marco de actuación más holístico que le permitiese abordar todos los motivos de discriminación.
- Se haga más visible en la sociedad, de manera que pueda reforzar su capacidad de reacción ante acontecimientos públicos discriminatorios.

## Ignacio Sola Barleycorn

Subdirector General para la Igualdad de Trato y la no Discriminación de la Dirección General para la Igualdad en el Empleo y contra la Discriminación del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad

Se considera prioritario que el Consejo:

- Reclame la aprobación del Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y No Discriminación
- Se convierta en una organización de referencia y de soporte que se relacione con todos los agentes clave y sea cercana a las víctimas de discriminación.
- Se convierta en una plataforma de formación continua sobre cuestiones relacionadas con la igualdad y la no discriminación.

## Nicolás Marugán

Director del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (Oberaxe), Dirección General de Integración de Inmigrantes (Ministerio de Trabajo e Inmigración)

Se considera prioritario que el Consejo:

- Reclame la aprobación del Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y No Discriminación.
- Impulse estrategias de comunicación y sensibilización sobre derechos y deberes.
- Refuerce la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación.
- Fortalezca las relaciones con instituciones y organizaciones clave a todos los niveles (internacional, europea, estatal, autonómica y local).

## Miguel Callejo

Movimiento contra la Intolerancia

Se considera prioritario que el Consejo:

- Incluya en su plan de trabajo y actividades la perspectiva de los delitos de odio.
- Reivindique la aprobación del Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y No Discriminación y la modificación del Código Penal para que se adecue a la Decisión Marco 2008 (913)JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008 relativa a la Lucha contra Determinadas Formas y Manifestaciones de Racismo y Xenofobia mediante el Derecho Penal.
- Siga apoyando, reforzando y ampliando la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación para que pueda prestar asesoramiento y asistencia con carácter integral.
- Amplíe sus competencias para que pueda prestarse asistencia en el ámbito jurisdiccional.

# 5. Lecturas recomendadas

- AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE, Annual Report, 2010.
- AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE: "European Union Minorities and Discrimination Survey" (EU-MIDIS), 2009.
- AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE: "Manual de Derecho no europeo antidiscriminación", 2011.
- AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE "Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide" (Comprendiendo y previniendo la discriminación por perfil étnico: una guía).
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (Oficina para la No Discriminación): "Tallem amb les actituds discriminatòries" (Cortemos con las actitudes discriminatorias), 2007.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (Oficina para la No Discriminación): "Tinc dret a tenir drets: 10 històries personals per la No Discriminació" (Tengo derecho a tener derechos: 10 historias personales para la no discriminación), 2009.
- AYUNTAMIENTO DE FUENLABRADA. Delegación de Seguridad Ciudadana - Jefatura de Policía Local: "Manual de procedimiento: actuación policial ante infracciones penales por trato discriminatorio". 2010.
- COMISIÓN EUROPEA: "Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC" (Estudio sobre los órganos de igualdad creados a partir de las directivas 2000/43, 2004/113 y 2006/54), 2011.
- COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA, "Cuarto informe de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia", 8 de febrero de 2011.
- COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA, "Recomendación nº 2 sobre órganos especializados para combatir el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia a nivel nacional", 1997.
- CONSEJO DE MINISTROS DE ESPAÑA, "Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y contra la Discriminación", 2011.
- CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS POR EL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO: "Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato por origen racial o étnico 2010", julio de 2011.
- CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS POR EL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO: "Informe de la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación 2010", febrero de 2011.
- CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS POR EL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO: "Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas", marzo de 2011.

- EQUALITY AND HUMAN RIGHTS COMMISSION, "Casework and litigation strategy".
- EQUINET, "Strategic Role of Equality Bodies", 2009.
- EUROSTAT, "Eurobarómetro especial 317", 2009.
- GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Governación - Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias (IVASPE): "2010-2012, I Plan de actuación para los Cuerpos de Policía Local de la Comunitat Valenciana ente posibles situaciones de racismo y xenofobia". 2010.
- GRUPO DE ESTUDIOS Y ALTERNATIVAS 21 (GEA 21). Maggie Schmitt y Begoña Pernas: "Pasos hacia la igualdad. El Proyecto STEPSS en España". 2008.
- HARVARD UNIVERSITY: Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality, 2000.
- HOME OFFICE (Reino Unido): "Report 2010-11 on racists incidents in England and Wales" (Informe 2010-2011 sobre incidentes racistas en Inglaterra y Gales), 2011.
- OBERAXE, "Compendio de casos de éxito en la implementación de planes locales de sensibilización en igualdad de trato y no discriminación", 2010.
- OBERAXE, "Guía para el diseño y la elaboración de planes locales de sensibilización".
- OBERAXE, "Informe sobre el racismo y la xenofobia", 2010.
- OBERAXE, "Living Together: Ciudadanía Europea contra el Racismo y la Xenofobia: decálogo e informe final comparativo y comprensivo" / "Living Together: European Citizenship against Racism and Xenophobia: decalogue & final comparative and comprehensive report", 2010 (versión en español e inglés).
- ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPA (OSCE). "Good practices in building Police-Public Partnerships by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General". 2008.

## Normativa

- NACIONES UNIDAS, Declaración de los Derecho Humanos, 1948.
- NACIONES UNIDAS, "Declaración y Programa de Acción de Durban", 2001.
- NACIONES UNIDAS, "Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial", 1965.
- CONSEJO DE EUROPA, "Framework Convention for the Protection of National Minorities", 1995.
- CONSEJO DE EUROPA, "Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales", 1950.
- UNIÓN EUROPEA
  - Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, 2000.
  - Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, 2000.
  - Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008 relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho Penal.
- ESPAÑA
  - Constitución Española, 1978.
  - Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, 2003.
  - Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

## Estrategias y Planes

- MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD, Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012, 2010.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014, 2011.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, Estrategia Integral contra el Racismo, la Xenofobia y otras formas de Intolerancia, 2011.





CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN  
DE LA IGUALDAD DE TRATO Y  
NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS  
POR EL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO

