



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

"La protección contra la discriminación por origen racial o étnico en España"

**Ponencia de José Manuel Fresno García,
Presidente del Consejo para la promoción de la
igualdad y la no discriminación de las personas por
el origen racial o étnico**

Jornadas "La protección de los Derechos Humanos por las Defensorías del Pueblo"
Universidad de Alcalá, 1 a 3 de junio de 2011
Mesa redonda: "Tutela antidiscriminatoria: La protección por las Defensorías del Pueblo de los grupos vulnerables"

Nota: Permitida su reproducción siempre y cuando se cite la fuente

ÍNDICE

Introducción.....	3
1. Igualdad de derecho e igualdad efectiva	3
2. El panorama de la discriminación en Europa y España.....	6
2.1. La percepción social de la discriminación en Europa.....	6
2.2. La percepción social de la discriminación en España.....	10
2.3. La percepción de la discriminación por origen racial o étnico de las personas susceptibles de ser discriminadas en España	11
3. Los órganos de igualdad en la Unión Europea	14
4. El Consejo Español para la promoción de la igualdad y la no discriminación de las personas por el origen racial o étnico	17
5. La Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación: una vía para llegar a los grupos más vulnerables	19
Conclusiones.....	23
Bibliografía	24

Introducción

La igualdad de trato y las políticas antidiscriminación han vivido una evolución muy importante en Europa en los últimos años. Esta evolución se constata en distintos niveles: 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 las directivas adoptadas en las últimas décadas; en el plano político, con importantes iniciativas y medidas políticas, y la creación de instituciones como la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; en el plano del conocimiento, pues en Europa, gracias a las oficinas de estadística y distintos centros de investigación, hoy conocemos más y mejor el fenómeno de la discriminación.

España ha vivido también importantes progresos en los últimos años en materia de igualdad, tanto en el nivel normativo como en el nivel de las políticas. Este progreso pretende completarse ahora con la aprobación de una Ley Integral para la Igualdad y contra la Discriminación, que se encuentra en estos momentos en fase de discusión.

En esta ponencia presentamos brevemente el panorama de la discriminación a nivel europeo y español con sus avances y límites en los últimos años. Nos detenemos especialmente en la figura de los órganos de igualdad de trato que aunque heterogéneos existen preceptivamente en todos los países europeos, para comentar las necesarias relaciones que estas instituciones han de tener con la figura del Defensor del Pueblo.

Por último, comentamos algunas de las actividades que está llevando a cabo el Consejo de Igualdad de Trato en España, de incipiente creación y que se centra en los ámbitos de la discriminación por origen racial o étnico. En especial hacemos referencia a la Red de centros de asistencia a las víctimas, que se ha puesto en marcha desde el Consejo y que está resultando ser una iniciativa de partenariado con la sociedad civil, con buenos resultados y de interés para otros países.

1. Igualdad de derecho e igualdad efectiva

La discriminación como bien sabemos es tratar a unas personas de modo diferente y desfavorable con respecto a otras. Se basa en la creencia de que no todas las personas son iguales en derechos y en dignidad, y en consecuencia que se pueden hacer diferencias entre los individuos que conllevan desventajas para los mismos. La discriminación, por tanto, va en contra de uno de los principios fundamentales de la Declaración de los Derechos Humanos que indica que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos¹. Al mismo tiempo infringe uno de los principios democráticos básicos que es la igualdad de las personas.

En España, el derecho a la igualdad se concreta en el artículo 14 de la Constitución Española de 1978²: *“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”*.

¹ Artículo 1 de la Declaración de los Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

² Artículo 14 de la Constitución Española de 1978.

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 un imprescindible para un correcto funcionamiento del Estado de Derecho, pero las normas por sí mismas no necesariamente garantizan una igualdad efectiva 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 Europeas³ al ordenamiento jurídico español⁴, cuando se refuerzan y desarrolla normativa específica en materia de no discriminación por diferentes motivos. Es también conocido 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 pretende ahora culminarse con el *Anteproyecto de Ley Integral para la Igualdad de trato y contra la Discriminación* que actualmente está en fase de discusión y que esperamos que culmine con su aprobación en la presente legislatura⁵. Con la aprobación del mismo no solamente se alcanzaría la plena transposición de las directivas europeas, sino que además se igualarían los niveles de protección respecto a los distintos tipos de discriminación y se pondrían en marcha los mecanismos adecuados para que la igualdad normativa sea una igualdad efectiva.

En el contexto Europeo, especialmente en los últimos años, han ido apareciendo una serie de definiciones en torno al concepto de discriminación, que contribuyen a precisar matizar este y sobre todo a dar completo significado al mismo, teniendo en cuenta todas sus implicaciones. Muchos de estos conceptos se acuñan en las directivas comunitarias y progresivamente se van incorporando a la normativa de los Estados miembros de la Unión. Algunos de esos conceptos son los siguientes:

³ 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.

⁴ Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

⁵ [Enlace al anteproyecto en la página web de la Secretaría de Estado de Igualdad](#)

- La **discriminación directa** es tratar a una persona de manera menos favorable que a otra en una situación análoga por motivos de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual o género.
- La **discriminación indirecta** ocurre cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros puede ocasionar una desventaja a personas por motivos de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual a no ser que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima.
- El **acoso discriminatorio** se entiende como aquella conducta no deseada con el objetivo o el efecto de menoscabar la dignidad de una persona y de crear un entorno intimidante, hostil, degradante, humillante u ofensivo de manera intencionada o no.

A estos conceptos “clásicos” de discriminación, se deben añadir otros conceptos que han sido desarrollados a través de la doctrina y la jurisprudencia:

- **Discriminación por asociación:** existe discriminación por asociación cuando una persona, debido a su relación con otra sobre la que concurra una de las causas de discriminación, es objeto de un trato discriminatorio
- **Discriminación por error:** es aquella que se funda en una apreciación incorrecta acerca de las características de la persona discriminada
- **Discriminación múltiple:** se produce cuando concurren o interactúan diversas causas de discriminación, generando una forma específica de discriminación

Como bien se precisa en alguna de las definiciones anteriores, debe de señalarse que no todas las diferencias de trato pueden ser consideradas discriminatorias, resultando admisibles aquellas derivadas de una disposición, acto, criterio o práctica que pueda justificarse objetivamente por una finalidad legítima y como medio adecuado, necesario y proporcionado para alcanzar la igualdad efectiva.

Los conceptos de discriminación e igualdad son graduales en términos prácticos y están estrechamente interrelacionados. En la práctica en las políticas se distinguen tres niveles que son complementarios:

- **La no discriminación** es un derecho de todas las personas. Cuando una persona discrimina está atentando contra el derecho constitucional a la igualdad (artículo 14 de la Constitución Española). Por decirlo de una manera práctica es la línea roja que nadie debería de traspasar ni en el ámbito público ni en el privado, pues infringe la ley.
- **La igualdad de trato o de oportunidades** supone tener el derecho a ser tratado en condiciones de igualdad y tener las mismas oportunidades supone que existan medidas sociales que garanticen o favorezcan que cada persona tenga el mismo acceso potencial a un bien, un servicio o un derecho. Muchas de las medidas de igualdad de trato están relacionadas con la compensación de las desventajas, la acción positiva, la acción afirmativa y los programas *target*.

- **La gestión de la diversidad** es un proceso de reconocimiento y aceptación de que personas diferentes en cuanto a sexo, cultura, origen racial o étnico, edad, etc. aportan más riqueza y son un valor añadido para una sociedad, organización u otro contexto determinado. En una sociedad cuyo activo fundamental es el capital humano, una plena integración y aprovechamiento del mismo aportará valor y riqueza. El obstáculo suele estar en los grupos mayoritarios que suelen percibir la diversidad como problema y amenaza en lugar de entenderlo como una oportunidad.

La discriminación está estrechamente relacionada con la exclusión, aunque no debemos de confundir una y otra. La primera afecta a los derechos fundamentales de las personas y por lo tanto debe de abordarse desde el punto de vista de la justicia y la segunda afecta a las condiciones sociales y de vida de las personas y en consecuencia ha de abordarse desde la perspectiva de las políticas sociales y de la protección social. En muchos casos ambos procesos se retroalimentan, de modo que quien es más discriminado tienen más posibilidades de caer en la exclusión y quien es excluido tiene más posibilidades de ser discriminado

Por esos las políticas de igualdad no son efectivas en la práctica si no conllevan la compensación de las desventajas. En este sentido, cobran especial importancia las **acciones positivas**, como elementos compensadores de las desventajas estructurales o circunstanciales que sufren ciertos grupos o personas. Estas acciones positivas implican diferencias de trato orientadas a prevenir, eliminar y, en su caso, compensar cualquier forma de discriminación en su dimensión colectiva o social. Tales medidas serán aplicables en tanto subsistan las situaciones de discriminación que las justifican y habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con los medios para su desarrollo, los objetivos que persigan.

2. El panorama de la discriminación en Europa y España

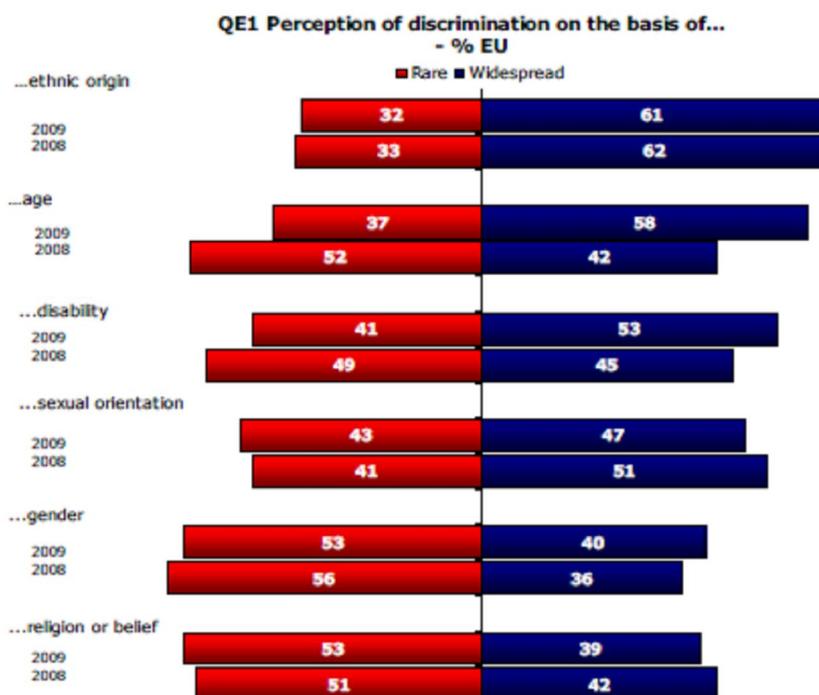
2.1. La percepción social de la discriminación en Europa

Según los últimos datos del Eurobarómetro⁶:

- Respecto a la **percepción y a la experiencia sobre discriminación**:
 - La población europea percibe que la discriminación por origen racial o étnico (61%) es el motivo de discriminación más extendido en la UE, seguida de la discriminación por edad (58%) y discapacidad (53%).
 - En comparación con estudios realizados en años anteriores, la percepción de la discriminación por origen racial o étnico no ha variado sustancialmente. Sin embargo, la opinión pública percibe un aumento considerable en relación con la discriminación por motivo de edad (16 puntos porcentuales adicionales) o discapacidad (8 puntos porcentuales adicionales). Mientras que en 2008, gran

⁶ EUROSTAT, Eurobarómetro especial 317, 2009: [Enlace](#)

parte de la población opinaba que la discriminación por estos dos motivos era rara de encontrar, en 2009, más de la mitad de los europeos consideran que estos tipos de discriminación están extendidos.



NB: "Don't know" and "non-existent" (SPONTANEOUS) answers are not shown

Ilustración 1 Percepción de la discriminación sobre la base de... - % UE.

Fuente: EUROSTAT, Eurobarómetro especial 317, 2009

- Respecto a la **percepción personal de la discriminación en los 12 meses anteriores a la encuesta**: el 16% de los individuos respondieron que había sido personalmente discriminados o acosados, al menos por uno de los motivos expuestos (género, discapacidad, origen racial o étnico, edad, orientación sexual y religión o creencias). La edad fue la razón más habitual, seguida del género y el origen racial o étnico.

QE3. In the past 12 months have you personally felt discriminated against or harassed on the basis of one or more of the following grounds? Please tell me all that apply. (MULTIPLE ANSWERS POSSIBLE)
- % EU

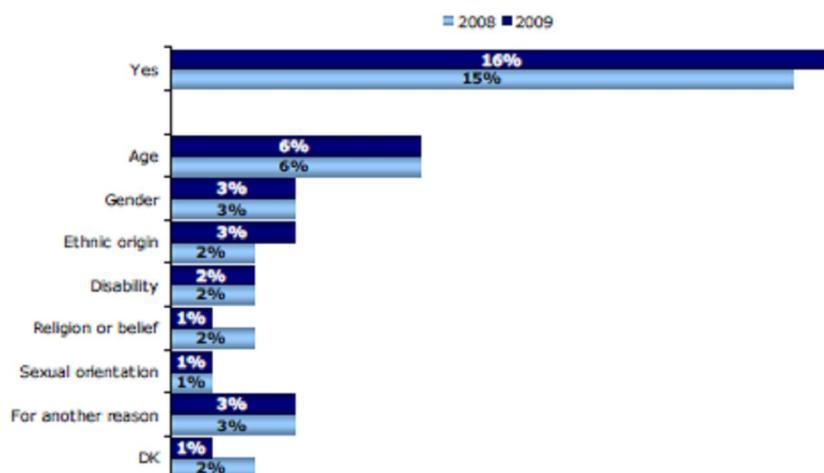


Ilustración 2 Percepción personal de la discriminación en los 12 meses anteriores a la encuesta.

Fuente: EUROSTAT, Eurobarómetro especial 317, 2009

- Respecto a **los esfuerzos por combatir la discriminación** la opinión está dividida: mientras un leve mayoría (49%) piensa que se hace suficientes esfuerzos, un 44% opina lo contrario. La encuesta revela que los individuos que pertenecen a una minoría sexual (59%) o a un grupo étnico minoritario (62%) tienden a opinar que no se hace suficiente.

Question: QE9. In general, would you say that enough effort is made in (OUR COUNTRY) to fight all forms of discrimination?

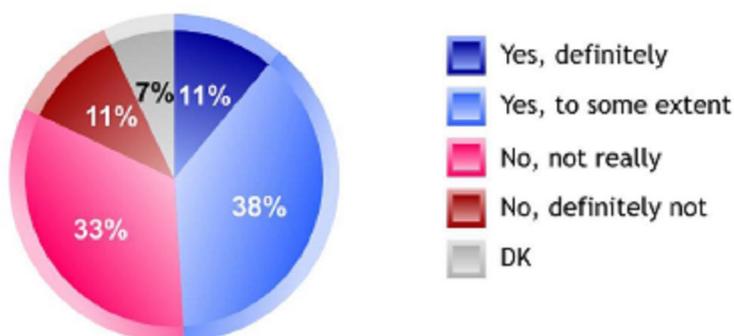


Ilustración 3 Esfuerzos por combatir la discriminación

Fuente: EUROSTAT, Eurobarómetro especial 317, 2009

- Respecto al **conocimiento de los derechos por parte de los encuestados**: sólo un tercio de las personas encuestadas dicen conocer sus derechos en el caso de ser víctimas de discriminación o acoso (33%). Un 52% opina lo contrario.

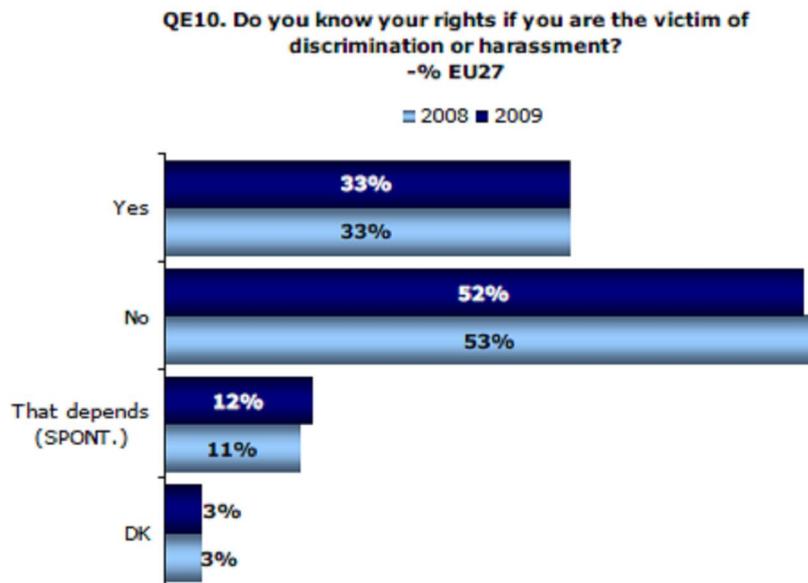


Ilustración 4 Conocimiento de los derechos por parte de los encuestados
Fuente: EUROSTAT, Eurobarómetro especial 317, 2009

- Respecto a la **denuncia**: las personas encuestadas optarían por denunciar una discriminación o acoso principalmente a la policía (55% del total de menciones), a un/a abogado/a (51% del total de menciones), a un órgano de igualdad (35% de las menciones) o a un tribunal (35% de las menciones).

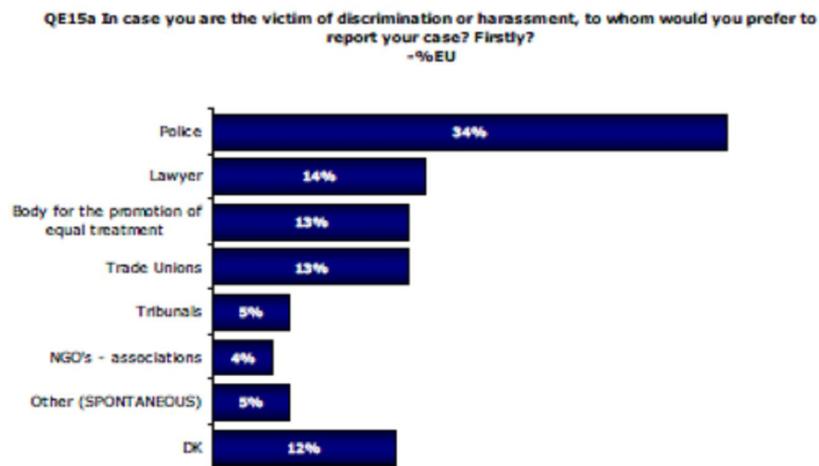


Ilustración 5 Dónde acudirían preferentemente las personas que han sido discriminadas
Fuente: EUROSTAT, Eurobarómetro especial 317, 2009

La población europea por tanto es sensible a los temas de discriminación e incluso en buena medida proclive a que se tomen medidas con respecto a la misma. Por otra parte muchos estudios recientes demuestran que con la crisis económica existe un claro riesgo de crecimiento de la discriminación, que estaría afectando especialmente a los ámbitos relacionados con el mercado laboral.

2.2. La percepción social de la discriminación en España

Según los datos del Eurobarómetro⁷:

- Respecto a la **percepción y a la experiencia sobre discriminación**:
 - Los ciudadanos en España consideran que la discriminación basada en el origen étnico es la más extendida en su país.
 - La edad y la discapacidad ocupan el segundo y tercer lugar, respectivamente.
 - Para cuatro de los seis tipos de discriminación sobre los que fueron entrevistados, los ciudadanos en España son más propensos que los europeos en general a considerar que están extendidos en su país (origen étnico, edad, discapacidad y sexo).
 - Por otro lado, los ciudadanos en España son menos propensos que otros europeos a mencionar como causas de discriminación la orientación sexual y las convicciones religiosas.

Respuesta: Total "extendida"

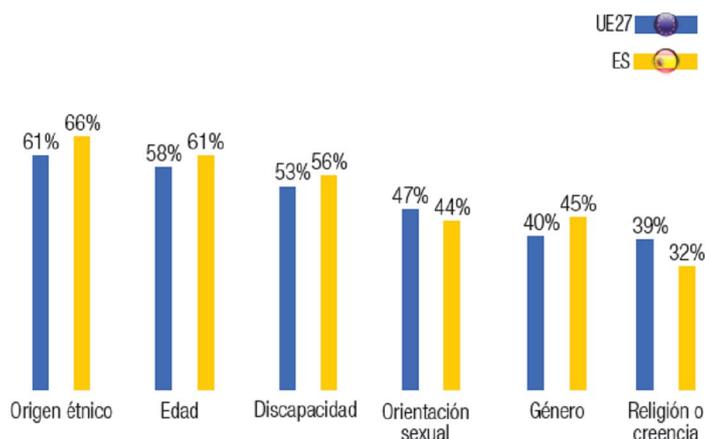


Ilustración 6 Respuesta a la pregunta: ¿podría decirme si, en su opinión, está muy extendida, bastante extendida, es bastante rara, es muy rara en (NUESTRO PAÍS)
Fuente: Eurobarómetro especial 317, 2009

- Respecto a la **percepción personal de la discriminación en los 12 meses anteriores a la encuesta**: el 16% de las personas encuestadas afirmaron haberse sentido discriminadas o acosadas por alguno de los motivos señalados con anterioridad, un 3% de ellas por su origen racial o étnico, razón situada por detrás de la discriminación por edad (6%).
- Respecto a **los esfuerzos por combatir la discriminación**: en comparación con la media europea, las personas encuestadas en España eran más propensas a considerar que se está haciendo suficiente en su país para combatir todas las formas de discriminación.

⁷ EUROSTAT, Eurobarómetro especial 317, 2009: [Enlace](#)

- Respecto al **conocimiento de los derechos por parte de los encuestados**: más de la mitad de los individuos españoles encuestados (en una proporción ligeramente mayor que la media europea) dice no conocer sus derechos en el caso de ser discriminados o acosados. Los resultados socio-demográficos muestran un nivel general de conocimientos no muy diferenciado en términos de categorías de edad. No obstante, los más jóvenes son los que mayor conocimiento tienen sobre sus derechos mientras que aquellos con menor educación parecen experimentar cierta falta de conocimientos.
- Respecto **a la denuncia**: al igual que con la media europea, ante una situación de discriminación o acoso, en España la tendencia sería a ponerse en contacto primero con la policía, y luego con un abogado y los tribunales. Pero mientras un tercio de los europeos se dirigirían a continuación a una organización para la igualdad de oportunidades, solamente un 18% de los encuestados en España actuarían de esa forma, prefiriendo en cambio dirigirse a un sindicato o a una asociación. Esto podría indicar una falta de conocimientos sobre este tipo de organizaciones en España.
- Cabe destacar el hecho de que **aquellas personas consultadas que se definieron como “pertenecientes a alguna minoría” experimentaron, de media, grados de discriminación mucho más altos**: por razones de discapacidad (33%), de origen racial o étnico (25%), por orientación sexual (23%) o por religión o creencias (11%). A la pregunta de qué criterios podrían suponer una desventaja para una persona a la hora de encontrar un empleo, el 31% de las personas españolas consultadas mencionó el origen racial o étnico (7 puntos por debajo de la media UE 27), para lo que pesaron más otros factores como la edad (una desventaja para el 43% de las personas consultadas) y la apariencia o la forma de vestir (una desventaja para el 43% de las personas españolas consultadas) podría indicar una falta de conocimientos sobre este tipo de organización en España.

2.3. La percepción de la discriminación por origen racial o étnico de las personas susceptibles de ser discriminadas en España

El Consejo para la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación de las personas por el origen racial o étnico que presido ha hecho e España en el año 2010, el primer panel sobre la discriminación por origen racial o étnico percibida por las propias víctimas⁸. Con este estudio, que tienen la intención de repetirse longitudinalmente a los largo de los años, se pretende conocer la manera que las propias personas diferentes perciben la discriminación y en qué medida y formas la sufren en su vida cotidiana. Algunos de los resultados más importantes son los siguientes:

- **La percepción e imagen sobre la sociedad española**: son muy notables las diferencias existentes en la imagen que cada uno de los grupos manifiesta de si 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

⁸ 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. [Enlace](#)

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 magrebí, que también experimenta considerables grados de discriminación (entre los adjetivos más referidos 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”).

Tabla 13: Respuestas totales dadas por diferentes grupos étnicos respecto a la imagen que consideran tienen las y los españoles sobre su grupo.²⁶

Adjetivos	Grupo Étnico / Población					
	Europa del Este	Subsahariana	Magrebí	Asiática - Oriental	Latinoamericana - Andina	Gitana
Borrachos	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%	7,1%	0,0%
Buenas personas	16,6%	16,9%	6,1%	13,1%	15,8%	1,5%
Cerrados	4,7%	4,2%	3,7%	9,3%	4,6%	3,6%
Delincuentes	5,2%	0,0%	1,6%	1,9%	3,3%	2,1%
Despectivo	2,6%	4,9%	2,9%	0,9%	3,7%	2,1%
Escandalosos	0,5%	2,8%	0,0%	0,0%	10,4%	8,2%
Incultos	5,2%	12,0%	7,8%	3,7%	7,9%	7,2%
Ladrones	12,4%	4,2%	10,2%	0,0%	2,5%	17,4%
Machistas	0,0%	0,0%	4,9%	0,0%	1,2%	0,5%
Mafiosos	8,3%	0,0%	0,8%	10,3%	1,2%	0,5%
Malas personas	8,3%	3,5%	9,8%	1,9%	4,6%	10,8%
Narcotraficantes	2,1%	2,1%	8,6%	0,0%	3,7%	11,8%
Otros	2,6%	8,5%	2,0%	6,5%	2,9%	2,6%
Pobres	1,0%	4,9%	1,6%	1,9%	1,2%	1,0%
Problemáticos	1,6%	2,1%	1,2%	0,0%	2,1%	3,6%
Prostitutas	3,6%	0,0%	0,0%	5,6%	0,4%	0,0%
Quitán el trabajo	1,0%	4,9%	2,9%	5,6%	8,7%	0,0%
Racistas	0,0%	0,0%	3,3%	0,0%	0,4%	1,5%
Radicales	0,5%	2,1%	11,1%	0,0%	0,4%	0,5%
Raros	1,0%	1,4%	7,0%	1,9%	0,0%	1,0%
Sucios	2,1%	6,3%	5,7%	2,8%	1,7%	8,2%
Trabajadores	17,1%	10,6%	4,1%	34,6%	12,9%	0,0%
Vagos	2,1%	4,2%	4,5%	0,0%	3,3%	13,8%
Vendedores	0,0%	4,2%	0,0%	0,0%	0,0%	2,1%
Total	(n=193)	(n=142)	(n=244)	(n=107)	(n=241)	(n=195)

Ilustración 7 Imagen que cada uno de los grupos manifiesta de si mismo ante la sociedad española. Fuente: Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas.

- **La reducida comprensión de la discriminación:** es destacable el desconocimiento o la falta de comprensión de lo que esta significa, que se podría estar produciendo dos razones: por un lado, por el hecho de que en la sociedad de origen de las personas la discriminación puede ser un fenómeno más aceptado y asimilado por determinados grupos sociales, 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 conciencia 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.
- **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.

Tabla 22: Contraste entre discriminación percibida apriorísticamente y experiencias subjetivas de discriminación por ámbitos.³⁴

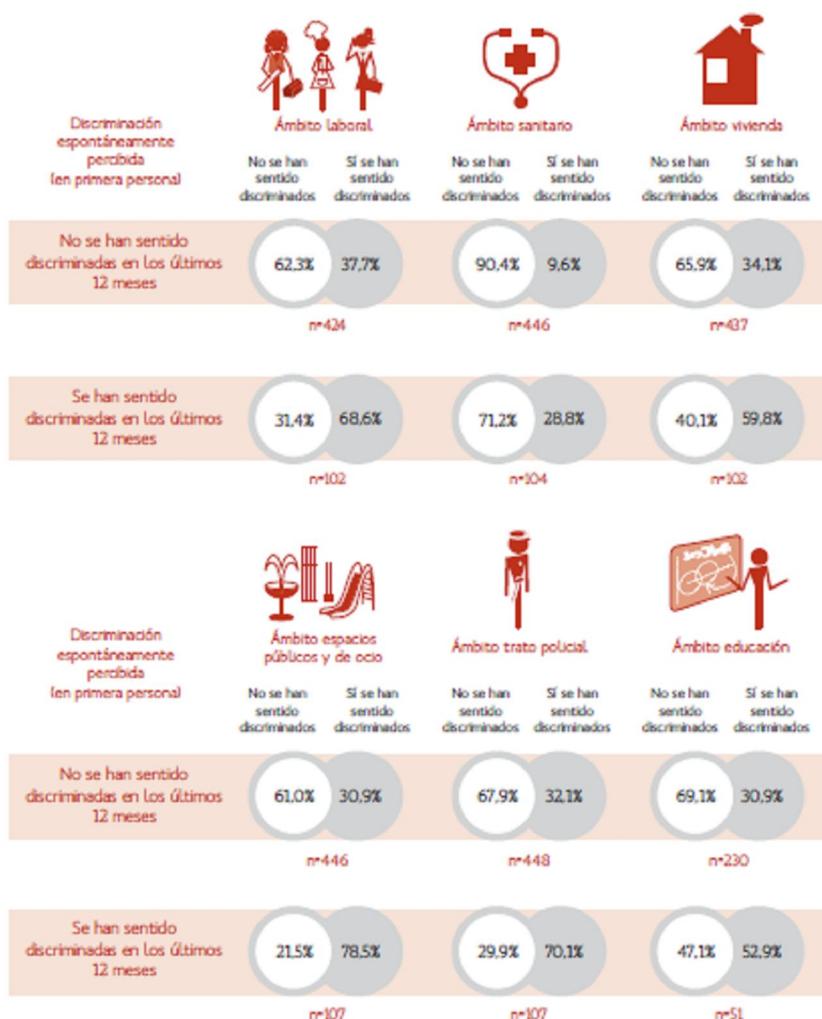


Ilustración 8 Fuente: Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas.

- **La reducida acción 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.

Gráfico 17: Personas que han denunciado situaciones de discriminación.

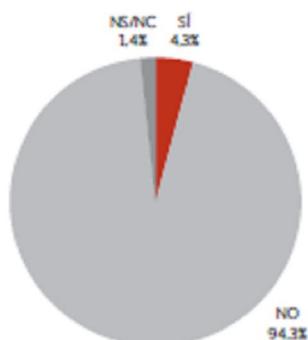


Ilustración 9. Fuente: Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas.

3. Los órganos de igualdad en la Unión Europea

Las instituciones internacionales, especialmente el Consejo de Europa y la Unión Europea vienen recomendando la necesidad de que los estados pongan en marcha órganos especializados en la lucha contra la discriminación (comúnmente órganos de igualdad de trato) que de modo independiente realicen al menos tres funciones básicas⁹:

- Prestar asistencia de modo independiente a las personas que sufren la discriminación
- Realizar informes, análisis estudios y estadísticas en materia de discriminación
- Empezar acciones positivas que fomenten la igualdad de trato.

La existencia de estos órganos se considera un elemento esencial para hacer efectivos los principios de igualdad de trato en las sociedades europeas. Su independencia o al menos el ejercicio independiente de sus funciones es una cuestión clave para este tipo de órganos, que deben tener autonomía respecto a los poderes públicos, lo cual no excluye que sean instituciones públicas. Esta autonomía e independencia viene como es fácil de entender requerida por el hecho de que un buen número de discriminaciones se producen en el ámbito de lo público y también por la reticencia de las personas discriminadas a tramitar sus quejas en muchas administraciones.

⁹ Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia: Recomendación n° 2 sobre órganos especializados para combatir el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia a nivel nacional, 1997: [Enlace](#) y Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico: [enlace](#)

Es interesante analizar la relación y la diferenciación de funciones de estos órganos con respecto a la figura del Defensor del Pueblo u *ombudsman*, presente en todos los países europeos y también en la propia Unión Europea:

- Por una parte es necesario recordar que los defensores del pueblo tienen competencia para vigilar los derechos de los ciudadanos en el ámbito de lo público y no en el de lo privado donde se producen buena parte de las discriminaciones.
- Por otra parte las instituciones del Defensor del Pueblo son figuras más bien reactivas que proactivas, en el sentido en el que normalmente atienden casos que les llegan a través de las reclamaciones de los ciudadanos
- Por otra parte la asistencia a las víctimas requiere de un proceso intenso de acompañamiento, mediación, interlocución, litigación, etc. que difícilmente es realizable desde las defensorías del pueblo, que tienen que atender muchos ámbitos al mismo tiempo.
- Además está la cuestión de la especialización que los órganos de igualdad de trato van adquiriendo y que les permite trabajar con mayor intensidad.

Actualmente, prácticamente todos los Estados miembros de la Unión Europea cuentan con al menos un órgano de igualdad, algunos creados antes de las directivas europeas y con una larga trayectoria de promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación, y otros de más reciente creación tras la transposición de las directivas. La configuración de estos órganos es muy diversa a lo largo de la Unión y obedece a tradiciones jurídicas distintas, al impulso político que se ha dado a estas instituciones, a la realidad del país, etc.

Los países del norte de Europa como el Reino Unido o de centro-Europa son los que más larga experiencia tienen en este campo. En algunos casos estas instituciones han funcionado como *ombudsman* especializadas en minorías, discapacidad, etc; en otros como autoridades de igualdad de trato. En los países de más amplia trayectoria se ha ido dando un proceso de fusión de distintos órganos de igualdad que en el mismo país se ocupaban de temas variados (género, discapacidad, minorías), conscientes de que una institución potente puede ser más eficiente y por tanto tener la capacidad de abordar las cuestiones de discriminación de modo integral.

La relación de estas instituciones con la figura del defensor del pueblo varía en función de países y circunstancias, pero es evidente que en la mayoría de los casos es manifiestamente mejorable y susceptible de ser profundizada. A esta realidad se une el hecho de que en otros países hay instituciones públicas que se encargan de la defensa de los derechos humanos. Existe un caso, que es el griego en el que el órgano de igualdad está adscrito al Defensor del Pueblo.

En 2007, un conjunto de órganos de igualdad crearon, con el apoyo de la Comisión Europea, la Red Europea de órganos de igualdad "Equinet". Actualmente esta Red aglutina 33 órganos de igualdad de la Unión Europea, pero también de otros Estados europeos.

Una reciente publicación de esta Red¹⁰ muestra las diferencias y similitudes que pueden presentar los órganos de los diferentes países europeos.

¹⁰ EQUINET, Strategic Role of Equality Bodies, 2009 [<http://www.equineteurope.org/450422.html>]

Diferencias →

- **Tamaño de la organización (recursos humanos, financieros)**

Ejemplo: Inglaterra (presupuesto de 70 millones de libras para 2009-2011 y alrededor de 300 trabajadores/as)

- **Competencias (el mandato)**

- Por ámbitos de actuación: todos los ámbitos o especializados (raza o etnia, mujer, etc.)
- Por alcance de la actuación: sensibilización, asesoramiento, litigación/acciones legales, quasi-judicial (enjuicia y enforcement de decisiones)

Ejemplos: Hungría no tiene el mandato de sensibilizar. Reino Unido, Francia, Finlandia y Bélgica pueden emprender acciones judiciales a iniciativa propia

- **Tipo de derechos que defienden (igualdad o derechos humanos en sentido amplio)**

Ejemplos: en Grecia y Eslovaquia, la organización forma parte de una organización con competencias más amplias, relacionadas con los derechos humanos.

Similitudes →

- **La misión y funciones (el mandato):**

- Promueven la igualdad de derechos y oportunidades en la sociedad.
- Garantizan el cumplimiento de la legislación en materia de igualdad y no discriminación.

- **El trabajo en partenariatado con los grupos de interés, especialmente de la sociedad civil.**

- La independencia (aunque con diferentes grados):
- No pertenecen al sector público en sentido estricto
- No pertenecen a la sociedad civil, agentes sociales, etc.

Es preciso recordar que en estos momentos de crisis económica y de recortes sociales, estas instituciones se están viendo sometidas a múltiples tensiones. Por una parte, un recorte presupuestario dados los ajustes fiscales generalizados; por otra, una reducción de su poder, en algunos casos en un contexto en el que la ciudadanía se vuelven más intolerante y en la que en varios países hay partidos políticos en coaliciones de gobiernos manifiestamente racistas e intolerantes. Todo ello en un contexto en el que estos órganos tienen más trabajo y demanda para dar respuestas a la discriminación que no solamente persiste, sino que se incrementa creando nuevas formas de intolerancia y discriminación que otean en el horizonte.

4. El Consejo Español para la promoción de la igualdad y la no discriminación de las personas por el origen racial o étnico

El Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico fue creado en 2007 por Real Decreto 1262/2007 como órgano colegiado de la Administración General del Estado. Inicialmente estuvo adscrito al Ministerio de Igualdad y tras haber desaparecido éste a la Secretaría de Estado de Igualdad del Ministerio de Sanidad, Políticas Sociales e Igualdad. Este órgano, constituido a finales de 2009, está compuesto por representantes las distintas administraciones públicas estatal, autonómicas y locales, así como de las organizaciones sindicales y empresariales, y del movimiento asociativo cuya actividad esté relacionada con la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación de las personas por su origen racial o étnico.

Su misión es promover el principio de igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico en la educación, la sanidad, las prestaciones y los servicios sociales, la vivienda, y en general, la oferta y el acceso a cualesquiera bienes y servicios, así como el acceso al empleo, a la actividad por cuenta propia y al ejercicio profesional, la afiliación y la participación en las organizaciones sindicales y empresariales, las condiciones de trabajo, la promoción profesional y la formación profesional ocupacional y continua.

Para ello, tiene adjudicadas las siguientes competencias:

- 1) Prestar asistencia independiente a las víctimas de la discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones
- 2) Realizar con autonomía e independencia análisis y estudios así como publicar informes independientes:
 - Emitir a iniciativa propia o a petición de los órganos competentes de la Administración General del Estado informes independientes sobre aquellos proyectos normativos, planes, programas y otras iniciativas relacionados con el objeto y finalidad del Consejo.
 - Elaborar y aprobar un informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato y elevarlo al Ministerio.
- 3) Promover medidas que contribuyan a la igualdad de trato y a la eliminación de la discriminación formulando las recomendaciones y propuestas que procedan:
 - Analizar la normativa proponiendo iniciativas para su adopción o modificación
 - Presentar iniciativas y formular recomendaciones en relación con los planes o programas de promoción de la igualdad de trato y no discriminación
 - Asesorar e informar sobre las prácticas antidiscriminatorias indirecta en los distintos ámbitos de discriminación
 - Promover actividades de información, sensibilización, acciones formativas y cuantas otras sean necesarias

- Establecer relaciones de intercambio de información y colaboración con órganos e instituciones análogas de ámbito internacional, nacional, autonómico y local
- Establecer mecanismos de colaboración y cooperación con otros órganos, entidades y Altas instituciones de defensa de los derechos humanos

4) Elaborar y aprobar la Memoria anual de actividades del Consejo y elevarla a la titular del Ministerio de Igualdad.

A principios de 2010, el Consejo aprobó un Plan de Trabajo a tres años vista centrado en los siguientes ejes de trabajo y actividades:

<i>Asistencia a las víctimas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación por origen racial o étnico. • Puesta en marcha de una red de operadores jurídicos que trabajen a nivel nacional, regional y local, especialistas en litigación en discriminación por origen racial o étnico que pueda apoyar en la tramitación de reclamaciones.
<i>Estudios e informes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio-Panel anual sobre discriminación por origen racial o étnico: la percepción de las potenciales víctimas • Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato por origen racial o étnico. • Informe de la ley de igualdad una vez entre en fase de tramitación. • Análisis de las fuentes estadísticas oficiales que podrían recoger mejor información sobre la discriminación.
<i>Sensibilización, formación, información</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de la página web como canal fundamental de información y sensibilización con distintas funciones y públicos. • Cursos de formación. • Comunicación institucional.
<i>Relaciones institucionales de coordinación</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Con organizaciones cercanas a la misión del Consejo, como por ejemplo, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia. • Con instituciones clave del ámbito de la discriminación a nivel nacional, regional y local como por ejemplo el Consejo General del Poder Judicial, asociaciones de jueces, fiscales y colegios de abogados. • Con órganos similares que prestan servicios en el ámbito de la discriminación por origen racial o étnico. • Con órganos y consejos de igualdad de trato en otros ámbitos. • Con órganos e instituciones similares nacionales, autonómicos y locales: órganos, consejos y foros e instituciones con funciones similares.
<i>Presencia institucional internacional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Participación activa en la Red europea de órganos de igualdad de trato (EQUINET) • Participación en encuentros y foros internacionales y transnacionales, especialmente a nivel europeo.

Comparativamente con otros países europeos, el Consejo español no solo es joven en su creación y experiencia, sino que cuenta con poderes y mandato muy limitado y con medios escasos para llevar a cabo su tarea. A ello hay que añadir la imposibilidad de desarrollar su

actividad directamente y en consecuencia su escasa autonomía. No obstante, a pesar de estas limitaciones, en su escasa andadura se han ido dando pasos importantes y sobre todo sentando las bases para que su actividad suponga un avance y sea asumida por el eventual órgano que se cree en el contexto de la futura ley de igualdad, si esta es aprobada.

5. La Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación: una vía para llegar a los grupos más vulnerables

Una de las principales funciones del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por origen racial o étnico es la de prestar asistencia independiente a las víctimas de la discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones.

Para cumplir con esta misión, se consideró oportuno crear una Red de Centros de Asistencia a víctimas de discriminación por origen racial o étnico formado por organizaciones sociales. El Consejo optó por esta fórmula de partenariado al considerar que podía ser una vía adecuada para acercarse de forma local a las personas susceptibles de ser discriminadas, pero también una forma de capacitar a los profesionales de dichas organizaciones y estandarizar los procesos de atención a casos de discriminación. Además, teniendo en cuenta los recursos disponibles limitados y la poca visibilidad social de un organismo poco conocido y de reciente creación, aliarse con las principales entidades sociales fue considerado como un buen punto de partida.

Finalmente, en junio de 2010 se creó formalmente dicha Red, que actualmente, está compuesta por 8 organizaciones:

- Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM)
- Cruz Roja Española
- Fundación CEPAIM
- Fundación Secretariado Gitano
- Movimiento Contra la Intolerancia
- Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad
- Red Acoge
- Unión Romaní

A través de cualquiera de estas entidades sociales, las personas que crean haber sido víctimas de discriminación por su origen racial o étnico pueden consultar a un profesional en materia de igualdad de trato y recibir asesoramiento sobre su caso. Esta configuración permite que la Red de Centros cuente con 104 puntos de información y asesoramiento, distribuidos por prácticamente todas las comunidades y ciudades autónomas de España.

De acuerdo con los informes presentados en enero de 2011 por las organizaciones participantes en la Red de Asistencia a víctimas, hasta el 31 de diciembre de 2010¹¹, se habían atendido de julio a diciembre un total de 235 reclamaciones, de las cuales 188 casos han sido individuales y 47 colectivos. Del total de reclamaciones atendidas, en 167 casos individuales y 45 casos colectivos se ha comprobado que existían claros indicios de discriminación.

A continuación se ofrece un desglose de las principales características que se pueden extraer de los casos atendidos:

- Respecto al **sexo de las víctimas**:
 - Un 57% de los **casos individuales** atendidos, la víctima era un hombre, mientras que en el 43% restante era una mujer.
 - Un 72% de los **casos colectivos** atendidos en la Red afectaban a ambos sexos, mientras que un 24% afectaba a mujeres y un 4% a hombres.

- En **cuanto a la edad**:
 - En **los casos individuales**: la mayoría de casos afectan a personas menores de 35 años (61%). Tan sólo el tramo de edad entre 26 y 35 años representa un 33% de los casos individuales, siendo los menores de 25 años un 28% de los afectados. El siguiente tramo, entre 36 y 45 años, representa un 26%. Así, el resto de tramos de edad a partir de 46 años representa un total del 13% de los casos de discriminación.
 - En **los casos colectivos**: un 67% afectaba a todas las edades, mientras que un 13% afectaba a personas menores de 25 años y un 16% a personas entre 26 y 35 años. El 4% restante eran casos de personas entre 36 y 55 años, como muestra el gráfico 6.

- En **cuanto a los ámbitos en los que se produjeron los incidentes discriminatorios**:
 - En los casos **individuales**, los tres ámbitos en que más frecuentemente se ha producido discriminación son:
 - El acceso a bienes y servicios (24%)
 - El trato de las fuerzas y cuerpos de seguridad (22%)
 - El empleo (17%).

¹¹ CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS POR EL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO, Informe 2010 de la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación.

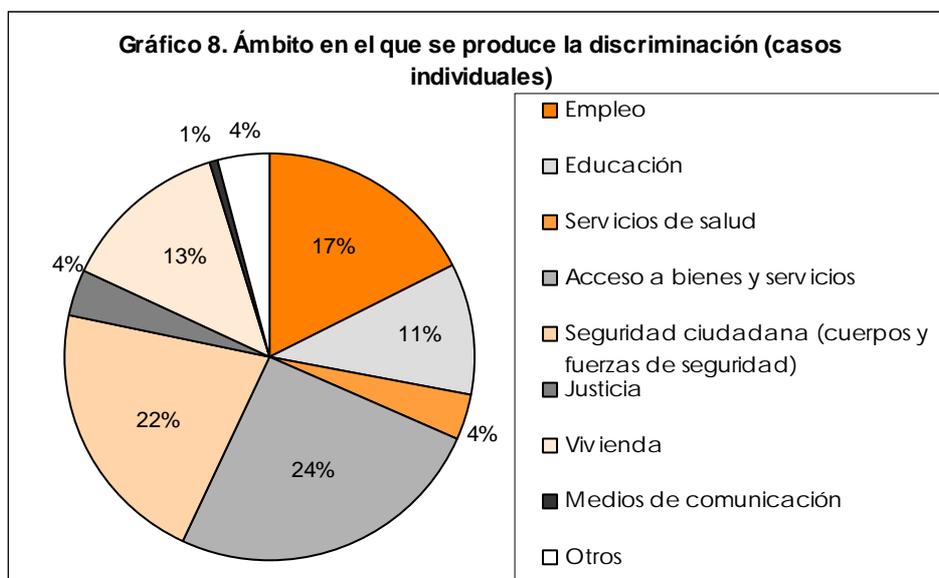


Ilustración 10: Elaboración propia a partir del Informe de resultados 2010 de la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico

- o En los casos **colectivos** son:
 - El empleo (32%)
 - Los medios de comunicación (18%)
 - El acceso a bienes y servicios (18%).

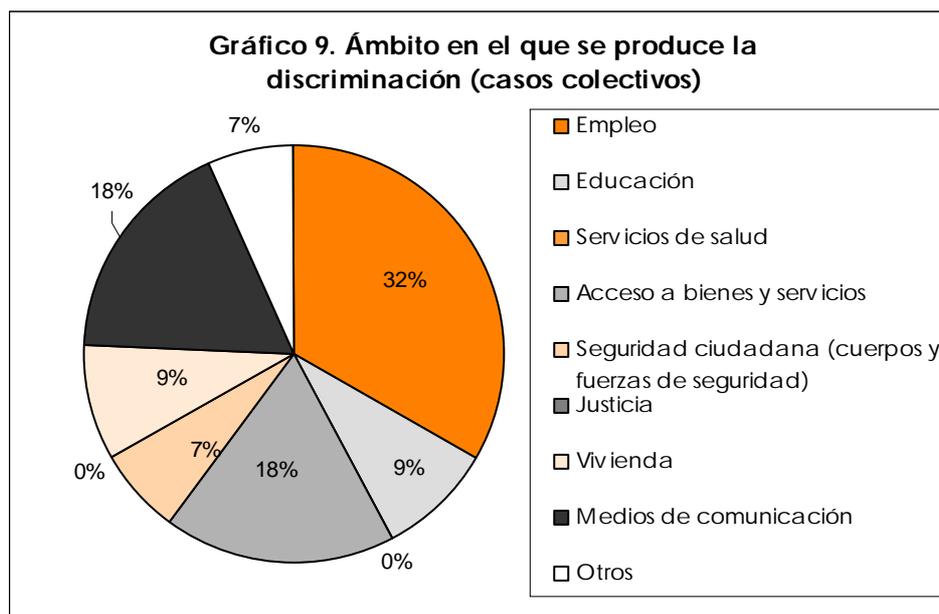


Ilustración 11: Elaboración propia a partir del Informe de resultados 2010 de la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico

- Respecto **al tipo de discriminación**:
 - De los **casos individuales** atendidos, 101 casos fueron incidentes de discriminación directa (el 61% del total), 50 de discriminación indirecta y 15 de acoso discriminatorio.
 - De los **casos colectivos** atendidos por la Red, 38 fueron incidentes de discriminación directa, 5 discriminación indirecta y 2 casos de acoso discriminatorio.

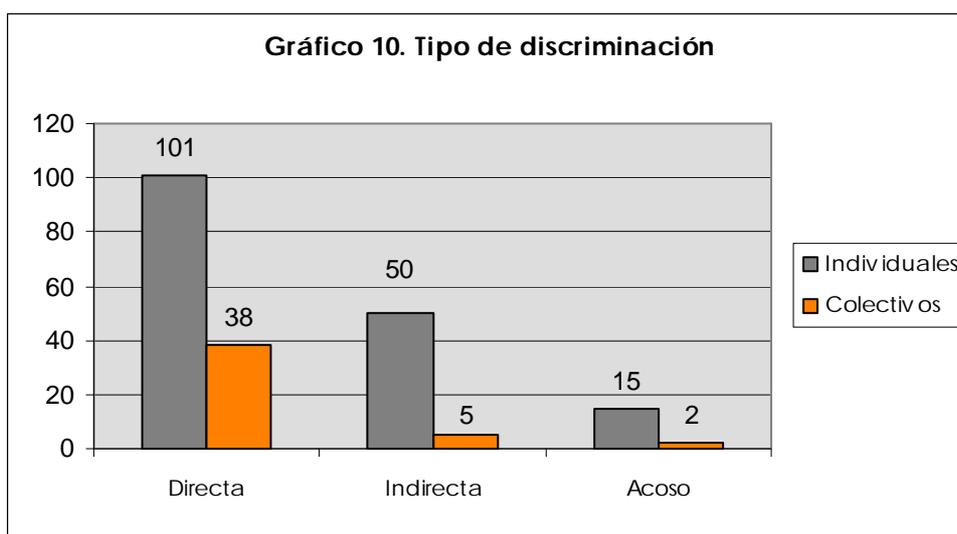


Ilustración 12: Elaboración propia a partir del Informe de resultados 2010 de la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico

- Respecto a **otros derechos vulnerados**: se vulneraron principalmente, el derecho a la dignidad de la persona y los derechos laborales. El primero de estos derechos fue vulnerado en un 36% de los casos individuales y en un 45% de los casos colectivos. Los derechos laborales se vieron afectados en un 17% de los casos individuales y un 32% de los colectivos. Además, un 11% de los casos individuales y un 9% de los colectivos estuvieron relacionados con el derecho a la vivienda. Por otro lado, en los casos individuales también han tenido un peso importante los relacionados con la vulneración del derecho a prestaciones socioeconómicas (13%) y del derecho a la educación o formación y a la integridad física (10% cada uno).
- En cuanto al **espacio en el que se produjo la discriminación**:
 - En los **casos individuales**, más de la mitad de los casos se produjeron en el ámbito de las organizaciones públicas
 - En los **casos colectivos**, se producen en el ámbito privado, entre particulares.

Conclusiones

Garantizar la igualdad de trato de todas las personas ha de ser un objetivo irrenunciable en nuestras sociedades también en tiempos de crisis, pues los derechos fundamentales de las personas son si cabe más exigibles en cuanto mayor riesgo hay de que estos sean vulnerados. Nuestra sociedad por tanto ha de aspirar a tener no solamente unos instrumentos jurídicos adecuados que protejan a las personas ante cualquier trato desigual y desfavorable, sino a contar con los medios suficientes para hacer estos derechos efectivos. La diversidad es una realidad cada vez más presente en todas las sociedades, una realidad, que tanto las instituciones como los individuos deben integrar positivamente.

Todas las personas e instituciones tenemos la obligación de tratar a los demás de modo igualitario indistintamente de las circunstancias personales y sociales de cada uno. Pero esta obligación incumbe especialmente a los poderes públicos, pues la administración no solamente ha de ser imparcial, sino que ha de remover los obstáculos que impiden la promoción de los individuos y compensar mediante las medidas de apoyo que sean necesarias las desventajas que tienen determinadas personas y grupos de población.

A lo largo de los últimos años, desde los poderes públicos se va tomando cada vez más conciencia esta necesidad, 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 órganos de igualdad o fiscalías, sino en la necesidad de que estos organismos se coordinen con los órganos ya existentes y de más tradición como los son las defensorías del pueblo.

Bibliografía

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: [Enlace](#)

CONSEJO DE MINISTROS DE ESPAÑA, Anteproyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y contra la Discriminación, 2011: [Enlace](#)

CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS POR EL ORIGEN RACIAL O ÉTNICO, Informe 2010 de la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación, 2011. [Enlace](#)

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, 2011 [Enlace](#)

EQUINET, Strategic Role of Equality Bodies, 2009: [Enlace](#)

EUROSTAT, Eurobarómetro especial 317, 2009: [Enlace](#)

Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, 2003. [Enlace](#)

NACIONES UNIDAS, Declaración de los Derechos Humanos, 1948.

Constitución Española, 1978. [Enlace](#)

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. [Enlace](#)

UNIÓN EUROPEA, Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, 2000. [Enlace](#)