

الإستراتيجية المتكاملة لمكافحة العنصرية و التمييز العنصري و كراهية الأجانب و حالات أخرى مرتبطة بعدم التسامح
Estratègia integral contra el racisme, la discriminació racial, la xenofòbia i altres formes connexes d'intolerància Estrategia integrala Arrazismoaren, arraza diskriminazioaren, xenofobiaren eta bestelako intolerantzia-moten aurka Estratexia integral contra o racismo, a discriminación racial, a xenofobia e outras formas conexas de intolerancia Čhand integrinó mamui o rasizmo, i diskriminatsia ratsutno, i xenofobia thaj averčhande khetane kotar bitoleramtsia Comprehensive Strategy against Racism, Racial Discrimination and Related Intolerance Strategie globală împotriva rasismului, discriminării rasiale, xenofobiei și împotriva altor forme conexe de intoleranță Umfassende Strategie gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz Интегрална стратегия срещу расизма, расовата дискриминация, ксенофобията и други, свързани с тях, форми на нетолерантност Strategia integrale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e altre forme connesse di intolleranza 反对种族歧视，反对仇外心理和其它一些有关不能容忍的行为的综合策略 Estratègia integral contra o Racismo, a discriminação racial, a xenofobia e outras formas conexas de intolerância Stratégie intégrale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et d'autres formes connexes d'intolérance

Estrategia integral

contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia
y otras formas conexas de intolerancia



Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<http://publicacionesoficiales.boe.es>



© Ministerio de Trabajo e Inmigración

Edita y distribuye: Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones
Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid
e-mail: sgpublic@mtin.es
web: <http://www.mtin.es>

NIPO: 790-11-186-4
Dep. legal: M-46815-2011
Diseño y maquetación: Carmen de Hijos
Impresión: Seg Color

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro,
de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública



Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

La integración de los inmigrantes se ha convertido en uno de los retos mas importantes que afronta la sociedad española en la actualidad y en un pilar básico de la política integral de inmigración puesta en marcha por el Gobierno junto con la lucha contra la inmigración ilegal, la vinculación de la inmigración legal a las necesidades del mercado de trabajo y la cooperación al desarrollo de los países de origen.

Así, la integración de los inmigrantes como ciudadanos, y en un marco de convivencia intercultural, continúa ocupando un lugar central en la política migratoria actual, convirtiéndose en un reto clave de nuestra sociedad conseguir que el proceso de integración de la población inmigrante se desenvuelva con éxito.

Ello supone fortalecer tanto los instrumentos y políticas de integración como los servicios públicos y de participación, de manera que se permita el acceso a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad y sin merma en la calidad.

La erradicación de cualquier forma de discriminación, incluidos el racismo y la xenofobia, es la única manera de hacer que los derechos humanos sean una realidad cotidiana para todas y todos.

Existen varios motivos fundamentales para el desarrollo de una Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia:

- a. La diversidad social, ya existente en la sociedad española, que se ha visto incrementada como consecuencia de la nueva realidad migratoria.
- b. Responder al llamamiento de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas Conexas de Discriminación Racial así como a las recomendaciones de otros organismos internacionales.
- c. La necesidad de articular las acciones que en este sentido se vienen desarrollando.

Por todos estos motivos, el Gobierno de España está firmemente comprometido en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

La Estrategia parte del reconocimiento de que las actitudes y manifestaciones discriminatorias y los hechos de violencia y odio por origen racial o étnico continúan estando presentes en la sociedad española, y del riesgo de la persistencia de las mismas para la convivencia, la cohesión y la paz social. Paralelamente, se ha ido gestando una masa crítica y una experiencia de lucha contra la discriminación, con la puesta en marcha de servicios públicos, soporte a la sociedad civil, y campañas de sensibilización, que ejemplifican el compromiso concreto de una voluntad política transformadora de una problemática que nos afecta como comunidad.

La evolución de nuestra sociedad exige una respuesta más amplia y eficaz para abordar los retos que nos plantean las actitudes y manifestaciones racistas y xenófobas y, consecuentemente, para el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Y en la lógica anterior, hay que destacar como fundamentales dos elementos del diseño de esta Estrategia que se dirige a la población general, aunque se contempla, como no podía ser de otra manera, situaciones específicas de determinados colectivos; y así mismo, pretende incorporar el concepto de discriminación múltiple y su específico abordaje.

La Estrategia se ha sometido a la consideración de los siguientes órganos consultivos:

- Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.
- Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por Origen Racial o Étnico.
- Comisión Interministerial de Extranjería.
- Consejo Estatal del Pueblo Gitano.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Trabajo e Inmigración, el Consejo de Ministros, en su reunión del día 4 de Noviembre de 2011, ha adoptado el siguiente:

ACUERDO

Primero: Se aprueba la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia que se adjunta como Anexo.

Segundo: Los Ministerios afectados adoptarán las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución de la Estrategia en el ámbito de sus respectivas competencias, incluyendo su financiación dentro de los créditos que se les asignen en los Presupuestos Generales del Estado dentro del marco establecido en el Plan de Austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013 y en el Plan de Revisión del Gasto de la Administración General del Estado para el periodo 2011-2013.

Madrid, 4 de noviembre de 2011

EL MINISTRO DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN
Valeriano Gómez Sánchez

Presentación

Anna Terrón i Cusí

Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración

Desde que en 1948 se aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la comunidad internacional ha avanzado considerablemente en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

El Gobierno de España está firmemente comprometido en esta lucha y cree que la erradicación del racismo, la xenofobia y la intolerancia es la única manera de hacer que los derechos humanos sean una realidad cotidiana para todas y todos, que garantice la convivencia pacífica y la cohesión social. En esta batalla, la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, aprobada por el Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2011, es una herramienta clave.

La igualdad es un valor superior de nuestro ordenamiento jurídico, es un principio que lo informa y es un derecho. Mientras, la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social, interpretándose las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución Española de 1978 reconoce, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

La lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia requiere de una revisión constante de los esfuerzos de coordinación y cooperación institucional e intergubernamental, tanto en el ámbito internacional, como en el nacional, el regional o en el mundo local. Éste es uno de los ejes centrales de la Estrategia, que también promueve el fortalecimiento de redes de cooperación entre entidades e instituciones que luchan contra el racismo y la xenofobia; y hace especial hincapié en el empleo y en la discriminación racial en el ámbito laboral.

La Estrategia integral que tiene entre las manos reconoce que las actitudes y manifestaciones discriminatorias y los hechos de violencia y odio por origen racial o étnico están presentes en la sociedad española, pero es una señal inequívoca de la voluntad de evitar el riesgo que su persistencia podría significar tanto para el pleno disfrute de los derechos fundamentales y las libertades públicas de todas las personas como para la convivencia y la cohesión social del país.

Presentación

Estrella Rodríguez Pardo

Directora General de Integración de los Inmigrantes

El Gobierno de España ha desarrollado en los últimos años un amplio abanico de políticas activas que son la referencia para el impulso de la Estrategia Nacional e Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

Entre ellas debo destacar el Plan de Derechos Humanos, el Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones, el Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana y el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración que hemos impulsado desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

Sin embargo, a pesar del intenso trabajo desarrollado, la Estrategia surge de la evidencia basada en los distintos informes periódicos de los organismos internacionales, así como numerosos análisis y encuestas, que tal y como se explica en el diagnóstico describen aspectos sobre los que es necesario trabajar:

En primer lugar es necesario aunar las políticas y acciones que se vienen desarrollando e impulsar y dinamizar la acción de los poderes públicos y de la sociedad civil, teniendo en cuenta la experiencia acumulada en España por el movimiento asociativo con una larga trayectoria en la lucha contra el racismo y la xenofobia.

En segundo lugar, el conocimiento de la evolución del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia es un factor clave para la articulación de políticas activas y para el desarrollo de medidas de prevención y protección eficaces. En este sentido, el Gobierno de España es consciente de que éste es uno de los aspectos en los que se debe avanzar.

Otro de los ámbitos prioritarios es el educativo. Es necesario continuar impulsando acciones para evitar que la discriminación por origen racial o étnico esté presente en los sistemas educativos, por la indudable relevancia de la educación en el ámbito de la creación de valores.

La utilización de internet para la difusión de ideas y acciones racistas y xenófobas representa un creciente motivo de preocupación, al igual que la representación, en numerosas ocasiones de manera negativa, en los medios de comunicación de migrantes o gitanos entre otros grupos vulnerables.

7. Ámbitos específicos | 7.1. Educación

También se han de destacar los discursos y declaraciones públicas, especialmente en los periodos electorales, en los que, a veces, se manifiesta rechazo o prejuicios hacia determinados grupos de población.

La evolución de nuestra sociedad exige una respuesta más amplia y eficaz para abordar los retos que nos plantean las actitudes y manifestaciones racistas y xenófobas y, consecuentemente, para el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Finalmente, quisiera agradecer a todas las personas que han participado en la elaboración de esta Estrategia, desde los distintos Ministerios, los órganos de consulta, así como a los expertos en los diferentes ámbitos que conforman esta Estrategia, cuyo especial compromiso ha permitido enriquecer el documento.

Índice

- 1** Introducción [10]
- 2** Diagnóstico [13]
- 3** Principios de la estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia [55]
- 4** Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia [58]
- 5** Impulso de la coordinación y cooperación institucional y con la sociedad civil [72]
- 6** Prevención y protección integral a las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia [83]
- 7** Ámbitos específicos [94]
 - 7.1** Educación [95]
 - 7.2** Empleo [105]
 - 7.3** Sanidad [112]
 - 7.4** Vivienda [117]
 - 7.5** Medios de comunicación [122]
 - 7.6** Internet [129]
 - 7.7** Deporte [138]
 - 7.8** Sensibilización [143]
- 8** Evaluación y seguimiento [151]
- Anexo** Convenios y Declaraciones Internacionales relativos al racismo, la discriminación y la xenofobia, ratificados por el Estado español [157]



1

Introducción

1. Introducción

Una sociedad verdaderamente democrática es aquella que se preocupa por hacer posibles las aspiraciones de dignidad y futuro de todos sus miembros, especialmente de los más vulnerables. La sociedad española reclama políticas e instrumentos de mejora colectiva a través de sus instituciones y de las entidades de la sociedad civil.

La erradicación de cualquier forma de discriminación, incluidos el racismo y la xenofobia, es la única manera de hacer que los derechos humanos sean una realidad cotidiana para todas y todos.

Existen varios motivos fundamentales para el desarrollo de una Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia:

- a)** La diversidad social, ya existente en la sociedad española, que se ha visto incrementada como consecuencia de la nueva realidad migratoria.
- b)** Responder al llamamiento de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas Conexas de Discriminación Racial así como a las recomendaciones de otros organismos internacionales.
- c)** La necesidad de articular y desarrollar las acciones que en este sentido se vienen desarrollando.

Por estos motivos, el Gobierno de España está firmemente comprometido en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

1. Introducción

La Estrategia parte del reconocimiento de que las actitudes, manifestaciones discriminatorias y hechos de violencia y odio motivados por origen racial o étnico continúan estando presentes en la sociedad española; el riesgo de la persistencia de estas actitudes constituye una amenaza a la convivencia, la cohesión y la paz social.

A lo largo de los últimos años, se ha ido gestando una masa crítica, así como una experiencia de lucha contra la discriminación, con la puesta en marcha de servicios públicos, impulso de actuaciones desarrolladas por la sociedad civil, campañas de sensibilización, que ejemplifican el compromiso concreto de una voluntad política transformadora de una problemática que nos afecta como comunidad.

La evolución de nuestra sociedad exige una respuesta más amplia y eficaz para abordar los retos que nos plantean las actitudes y manifestaciones racistas y xenófobas y, consecuentemente, para el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En la lógica anterior, hay que destacar como fundamentales dos elementos del diseño de esta Estrategia: que se dirige a la población general, aunque se contemplan, como no podía ser de otra manera, situaciones específicas de determinados colectivos; y así mismo, pretende incorporar el concepto de discriminación múltiple y su específico abordaje.

De acuerdo con el artículo primero de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución de 21 de diciembre de 1965, la expresión “discriminación racial” denominará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

2

Diagnóstico

2. Diagnóstico

Para elaborar un diagnóstico de la situación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia debemos tener en cuenta, en primer lugar, los convenios internacionales ratificados por España en este ámbito que se mencionan a continuación, y que se enumeran en el anexo de esta estrategia, así como la normativa europea y española en la materia.

En segundo lugar, para elaborar el diagnóstico debemos tener en cuenta que, aunque la estrategia debe implicar y hacer partícipe al conjunto de la ciudadanía, los datos disponibles y la experiencia en este ámbito demuestran que las personas con un origen racial o étnico minoritario son particularmente susceptibles de discriminación. Por tanto, debemos tomar en consideración la situación de la población de origen migrante, siendo España un caso excepcional en la historia europea ya que ha recibido casi cinco millones de nuevos habitantes en menos de diez años; así mismo, hay que tener en cuenta a la población gitana, que según diversas encuestas, informes y estudios son el grupo que más rechazo y discriminación sufren y de otras personas en situación de mayor vulnerabilidad como son las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, los menores no acompañados, o aquellas que puedan sufrir una discriminación múltiple por género, creencias, convicciones religiosas, etc.

En tercer lugar debemos analizar las actuaciones desarrolladas y cómo la Estrategia puede ayudar a articular las numerosas medidas que se han desarrollado por los poderes públicos, así como por la sociedad civil y otros actores.

Por último debemos tener en cuenta lo que los Organismos Internacionales recomiendan a España a través de sus informes, así como lo que señalan numerosos informes, encuestas y estudios realizados.

I Contexto Internacional y Comunitario

Desde que en 1948 se aprobó la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, la comunidad internacional ha avanzado considerablemente en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Se ha promulgado legislación de aplicación nacional y regional y se han aprobado numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos –siendo de especial relevancia la **Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial**– para luchar contra la lacra de la intolerancia y, en su forma más extrema, la discriminación, el racismo y la xenofobia. Pese a los avances, el objetivo de que el mundo se vea libre de odio y de prejuicios raciales sólo se ha hecho realidad a medias.

El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia siguen siendo prácticas demasiado extendidas en las sociedades actuales. La globalización y la subsiguiente difuminación de fronteras nacionales han dado lugar a sociedades diversas y multiculturales, en las que la persistencia de consideraciones raciales y étnicas puede conducir a exclusión y a un aumento de la desigualdad. Fue esta constatación la que llevó a la comunidad internacional a pedir un nuevo impulso común para luchar de manera eficaz y, sobre todo, unificada, contra una de las lacras del siglo XXI.

En 1997, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó una Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia, que se celebró unos años más tarde, en 2001, en la ciudad Sudafricana de Durban. Se trataba de la tercera conferencia internacional contra el racismo, si bien las anteriores habían pasado más desapercibidas por su ámbito temático más restringido y su consiguiente apoyo más reducido. España, que junto a los demás Estados miembros de la UE, participó activamente en las negociaciones, apoyó en el año 2001 las conclusiones que surgieron de la Conferencia, y asumió sus compromisos.

En septiembre de 2001, se adoptó por aclamación un documento que se ha convertido en pieza esencial en la lucha de muchos Gobiernos contra la discriminación racial y la xenofobia: la **Declaración y el Programa de Acción de Durban**. Se trata de un documento comprensivo, en el que por

2. Diagnóstico | I. Contexto Internacional y Comunitario

primera vez se reconoce que ningún país del mundo está exento de racismo, que se trata de una cuestión mundial, y que para afrontarlo es necesario un esfuerzo universal.

La Declaración y el Programa de Acción de Durban (DPAD) consagra el decidido compromiso de la comunidad internacional de luchar contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia desde una visión holística, que abarco un amplio espectro de cuestiones. El documento contiene recomendaciones trascendentales y medidas prácticas, que han de aplicarse a nivel nacional, regional e internacional.

Hay que destacar de la DPAD que su importancia residió en la afirmación de que los Estados han de ser los principales obligados y responsables en la lucha contra el racismo, a través de la formulación y aplicación de las estrategias, políticas, programas y medidas necesarias, todo ello con la plena participación de la sociedad civil. El documento presenta recomendaciones concretas para combatir la discriminación contra los africanos y afrodescendientes, los asiáticos y las personas de origen asiático, los pueblos indígenas, los migrantes, los refugiados, las minorías, los romaníes y otros grupos. LA DPAD afirma asimismo que toda doctrina de superioridad racial es científicamente falsa, moralmente condenable, socialmente injusta y peligrosa y debe rechazarse; y recalca que la pobreza, el subdesarrollo, la marginación, la exclusión social y las desigualdades económicas están estrechamente vinculadas con el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las prácticas conexas de intolerancia.

La Declaración señala también el convencimiento de que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se manifiestan de forma diferenciada para las mujeres y las niñas y reconoce la necesidad de integrar una perspectiva de género en las pertinentes políticas, estrategias y programas de acción contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a fin de hacer frente a las múltiples formas de discriminación. Además, alude a la creencia firme según la cual la educación, el desarrollo y la aplicación cabal de todas las normas y obligaciones de derechos humanos internacionales, en particular la promulgación de leyes y estrategias políticas, sociales y económicas, son fundamentales para combatir el racismo, la

2. Diagnóstico | I. Contexto Internacional y Comunitario

discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Reconoce asimismo las consecuencias conexas al racismo como graves desafíos a la paz y la seguridad mundial, la dignidad humana y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales de muchas personas en el mundo.

La DPAD insta a los Estados a establecer y ejecutar sin demora políticas y planes de acción para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, en particular las manifestaciones basadas en el género; hace un llamamiento a favor del fortalecimiento de las instituciones nacionales y hace recomendaciones concretas en materia de legislación nacional y la administración de la justicia. Se insta asimismo aprobar y aplicar leyes para reprimir la trata de personas, prevenir y detectar los casos de faltas graves de los funcionarios motivadas por el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia; y exhorta a los gobiernos para que proporcionen remedios, recursos, reparaciones y medidas de resarcimiento efectivas para las víctimas.

Desde la adopción de la DPAD se ha avanzado mucho en la aplicación práctica de los compromisos y las medidas que en dicho documento se prevén. A nivel internacional, España ha estado implicada en el llamado “proceso de seguimiento de Durban”, a través del apoyo activo a los trabajos de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en esta materia, del Grupo Intergubernamental sobre dicho asunto, así como el Grupo sobre Afrodescendientes. España apoyó la Declaración política que resultó de la Conferencia de Revisión de Durban (conocida como Durban II), celebrada en abril de 2009 en Ginebra, y en la que se daba un renovado apoyo internacional a los compromisos asumidos en la DPAD.

Igualmente hay que hacer referencia al **Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)**, órgano de expertos independientes encargados de supervisar la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, por los Estados parte de la misma.

2. Diagnóstico | I. Contexto Internacional y Comunitario

Todos los Estados Parte deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que cumplen con la Convención. En principio, los Estados deben presentar informes un año después de su adhesión a la Convención y luego cada dos años. De tal forma, el Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de “observaciones finales”.

Por otra parte, igualmente relevante es la Resolución 60/251 de 15 de marzo de 2006 la Asamblea General de las Naciones Unidas que creaba el **Consejo de Derechos Humanos**, órgano subsidiario de la Asamblea General de Naciones Unidas, dicho órgano sucedió a la Comisión de Derechos Humanos. Se pone en marcha un novedoso mecanismo denominado el **Examen Periódico Universal (EPU)**, que se ha convertido en la clave del Consejo de Derechos Humanos. Se trata de un mecanismo de revisión basado en los principios de universalidad, igualdad de trato y transparencia, según el cual se han ido sometiendo a examen del Consejo (es decir, de sus Estados miembros, de los Estados observadores, y de otros actores relevantes) a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, incluida la sociedad civil y las ONG.

En este sentido, España ha sido objeto de examen en mayo de 2010, el mismo mes en el que era elegida miembro del Consejo de Derechos Humanos durante el período 2010-2013.

Así, entre las medidas que contemplan las recomendaciones se encuentran la necesidad de integrar adecuadamente en el sistema educativo a personas pertenecientes a minorías étnicas, haciendo una mención particular a las personas de la minoría Rroma; medidas de sensibilización, promoción y educación para erradicar la discriminación racial y otras formas de intolerancia; la publicación de estadísticas sobre incidentes o denuncias de delitos de motivación racial y, muy especialmente, la elaboración de una Estrategia integral de lucha contra el racismo y la xenofobia, tal y como prevé el Plan de Derechos Humanos.

La adopción de dicha Estrategia se configura, por tanto, como un elemento esencial para dar seguimiento a los compromisos aceptados por España

2. Diagnóstico | I. Contexto Internacional y Comunitario

en el seno del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y en concreto de la revisión bajo el Examen Periódico Universal.

España pasará su siguiente revisión en el año 2015. No obstante, y como reflejo del firme compromiso de nuestro país con este mecanismo, se prevé presentar de forma voluntaria información sobre el avance en relación con el cumplimiento de las recomendaciones que en 2010 fueron aceptadas por España, y que desde entonces están en proceso de cumplimiento.

A nivel europeo, el **Tratado de la Unión Europea** establece en su artículo 2 la no discriminación como uno de los valores comunes de la Unión y la lucha contra la discriminación como uno de los objetivos de la misma. Por su parte, el artículo 19 (antiguo artículo 13) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, habilita al Consejo para “adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”. El desarrollo de este principio ha dado lugar a la aprobación de diferentes directivas que forman un importante corpus normativo de protección frente a la discriminación, destacando la **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 la **Directiva 2000/78/CE**, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Igualmente hay que destacar el papel fundamental que desempeña la **Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)**. Esta oficina cuenta con un servicio especializado en delitos de odio con sede en Varsovia.

En la undécima reunión del consejo ministerial celebrada en Maastricht en diciembre de 2003, los ministros de asuntos exteriores de los 55 estados miembros de la OSCE reafirmaron su compromiso de promover la tolerancia y combatir la discriminación, incluyendo todas las manifestaciones de nacionalismo agresivo, racismo, chovinismo, xenofobia, antisemitismo y extremismo violento en los Estados Miembro de la OSCE. Se instó a los Estados Miembro a continuar la condena pública, al nivel adecuado y de la manera apropiada, de los actos violentos motivados por la discriminación y la intolerancia.

2. Diagnóstico | I. Contexto Internacional y Comunitario

La Decisión sobre Tolerancia y No Discriminación (Nº 4/03) que fue adoptada en la reunión de Maastricht encomendó a la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR) de la OSCE el Consejo de Ministros le encomendó la tarea de servir como punto de recopilación de la información y las estadísticas recogidas por los Estados Miembro y, haciendo esto, trabajar en colaboración estrecha con el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de Naciones Unidas, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), y el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC), desde 2007 la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA en sus siglas en inglés).

Las siguientes Conferencias de la OSCE en Berlín, París, Bruselas, y Córdoba reforzaron los compromisos de los Estados Miembro para combatir los delitos de odio, incluyendo los ataques contra lugares de culto o la propaganda del odio en los medios de comunicación y en Internet.

En la duodécima reunión del Consejo de Ministros de Sofía en 2004, el Presidente de la OSCE enfatizó que combatir la intolerancia y la discriminación era parte integral del concepto de seguridad global de la OSCE, y los Estados Miembro de la OSCE decidieron combatir los delitos de odio, incluyendo manifestaciones de nacionalismo agresivo, racismo, chovinismo, xenofobia, discriminación, antisemitismo, intolerancia, y discriminación contra cristianos, musulmanes, y miembros de otras religiones, así como otras formas de intolerancia.

Por otra parte, la **Comisión Europea sobre Racismo e Intolerancia (ECRI)**, es un organismo del Consejo de Europa de supervisión, especializado en combatir el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia en Europa, desde una perspectiva de protección de los Derechos Humanos. Las acciones de ECRI cubren todas las medidas necesarias para combatir la violencia, discriminación y prejuicios contra personas o grupos de personas por razón de su origen racial, color, lenguaje, religión, nacionalidad u origen étnico o racial.

ECRI se estableció en la primera cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los estados miembros del Consejo de Europa. La decisión de su creación

2. Diagnóstico | I. Contexto Internacional y Comunitario

se contiene en la Declaración de Viena que fue adoptada en la Cumbre del 9 de octubre de 1993. La segunda Cumbre tuvo lugar en Estrasburgo, el 10-11 de octubre de 1997, fortaleció la acción de ECRI y el 13 de junio de 2002 la Comisión de ministros adoptó un estatuto autónomo para la ECRI, mediante el cual se consolida su rol como organismo independiente de supervisión de los Derechos Humanos.

Las actividades contenidas en los estatutos de la ECRI son:

1. Seguimiento individual país por país.
2. Recomendaciones generales de políticas a adoptar.
3. Información y comunicación de actividades con la sociedad civil.

En este sentido, en diciembre de 2010, la ECRI publicó el 4º Informe realizado a España, donde se resaltan las acciones llevadas a cabo a fin de luchar contra el racismo y la xenofobia, por parte del Gobierno español, y se realizan recomendaciones de actuaciones a llevar a cabo a fin de continuar combatiendo el racismo y la intolerancia.

En la **Unión Europea**, el organismo referente en materia de lucha contra la discriminación y defensa y promoción de los Derechos Fundamentales es la **Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)**. El objetivo de la Agencia, tal y como señala el Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo de 15 de febrero de 2007, es asesorar a las instituciones de la UE y a los países miembros sobre los derechos fundamentales y su plasmación en la normativa de la UE. Entre sus principales tareas están:

1. Recoger, analizar y divulgar datos objetivos, fiables y comparables.
2. Desarrollar nuevos métodos para mejorar la comparación y fiabilidad de los datos
3. Fomentar la investigación sobre los derechos fundamentales
4. Elaborar y publicar conclusiones y dictámenes sobre temas concretos, por iniciativa propia o a petición de las instituciones de la UE
5. Fomentar el diálogo con las instituciones de la Unión, los Estados Miembros, el Consejo de Europa y la sociedad civil para sensibilizar al público sobre los derechos fundamentales.

2. Diagnóstico | I. Contexto Internacional y Comunitario

La Agencia trabaja conforme a un programa de cinco años, acordado con el Consejo y el Parlamento Europeo. Sus grandes prioridades son la lucha contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia, la protección de los derechos que pertenecen a las minorías, así como la igualdad de género como elementos esenciales para la protección de los derechos fundamentales. Asimismo trabaja en colaboración estrecha con otras instituciones de la UE, organismos nacionales y la sociedad civil mediante la creación de una Plataforma de Derechos Fundamentales.

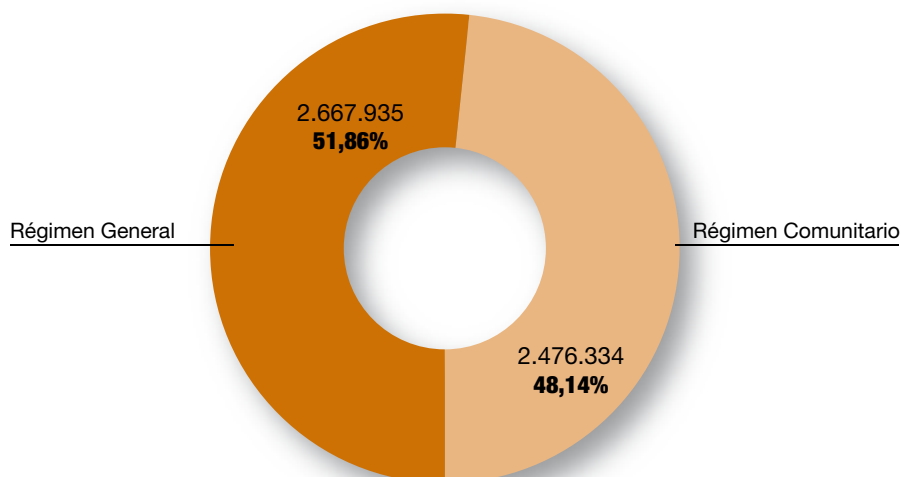
II Población especialmente vulnerable

La Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia no está dirigida a grupos específicos de población. Al contrario, la protección de los Derechos Humanos en relación a estos ámbitos debe implicar y hacer partícipes al conjunto de la ciudadanía.

No obstante, los datos disponibles y la experiencia en estos ámbitos demuestran que las personas pertenecientes a minorías étnicas y raciales son particularmente susceptibles de discriminación. Por esta razón, las medidas establecidas en la Estrategia tienen en consideración la situación de la población migrante y gitana y de las personas en situación de mayor vulnerabilidad como son las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional o menores no acompañados o que puedan sufrir una múltiple discriminación por género, creencias, convicciones religiosas, etc.

a) La población de origen extranjero en España

España es un caso excepcional en la historia europea ya que el país recibió cinco millones de nuevos habitantes en menos de diez años, hasta representar actualmente el 12% de la población. Visto desde la perspectiva general de la nueva década, este proceso ha sido claramente de desarrollo para las sociedades de origen y acogida.

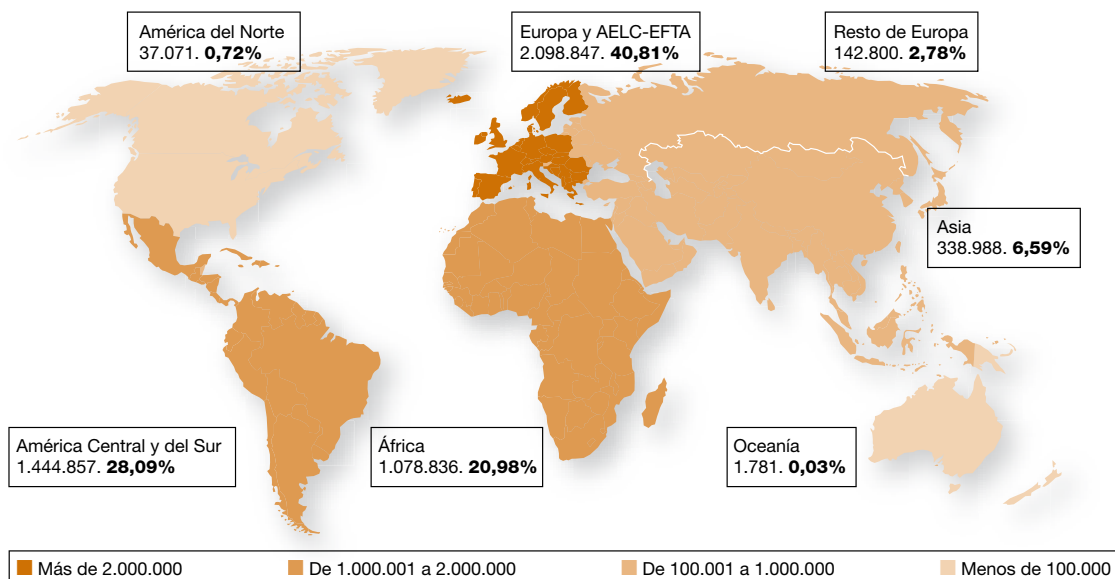
2. Diagnóstico | **II. Población especialmente vulnerable****Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según regimen. 30/06/2011**

El punto de partida es una sociedad donde la diversidad por razón de origen racial y étnico es evidente en todos los ámbitos en el contexto de un cambio de ciclo migratorio en el que destacan los siguientes factores:

- ▶ Un considerable nivel de asentamiento de muchas personas que ya no pueden considerarse inmigrantes sino nuevos vecinos.
- ▶ Un amplio sector de nacionalizados como españoles, muchos de ellos con doble nacionalidad, que sin embargo son percibidos todavía como inmigrantes.
- ▶ Un amplio sector de personas de origen extranjero que viven en familia, con toda o parte de la familia nuclear tras los amplios procesos de reagrupación familiar.
- ▶ Una diversificación social, ya existente en la sociedad española, que se ha visto incrementada como consecuencia de la nueva realidad migratoria.
- ▶ Un nutrido segmento de la juventud con padres extranjeros (743.000 al término del 2010 según el INE).

2. Diagnóstico | II. Población especialmente vulnerable

Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según área geográfica de nacionalidad. 30/06/2011



b) La población gitana en España

Los grupos de población gitana hicieron su entrada en el territorio de la península ibérica a partir del siglo XV, desde entonces y hasta la fecha la población gitana ha hecho importantes aportaciones a la cultura y sociedad española, tanto es así, que hoy en día no se puede entender España sin la población gitana española. Los gitanos y las gitanas constituyen una comunidad heterogénea con características diversas que mantienen rasgos culturales comunes basados en la estructura familiar, sistema de valores, organización social y lengua y han mantenido históricamente una cultura propia diferenciada. No constituyen un conjunto homogéneo como grupo cultural, estando formado por comunidades y familias con características diversas que mantienen rasgos culturales comunes: estructura familiar, sistema de valores, organización social y lengua.

2. Diagnóstico | **II. Población especialmente vulnerable**

Por otra parte, desde el año 2000, se han incrementado los movimientos migratorios de personas de etnia gitana/Roma de Europa del Este hacia España. Si bien no se dispone de datos precisos, la mayoría de la población gitana/Roma procede de Rumania y Bulgaria. Estos procesos migratorios están influenciados por la ampliación de la Unión Europea hacia los países de la Europa del Este y, por tanto, por la aplicación del principio de libre circulación de trabajadores y trabajadoras (aun con la aplicación de las moratorias) así como del derecho a la libre circulación de personas. Todo ello ha contribuido a intensificar los movimientos migratorios desde los países del Este de Europa hacia los países de Europa occidental, incluida España.¹ En consecuencia, la dimensión y la composición de la población gitana es heterogénea y diversa en el marco de unos rasgos culturales comunes.

A pesar de los considerables avances en cuanto a normativa, políticas y actuaciones desarrolladas por los sucesivos Gobiernos de la Nación, es preciso reconocer que siguen produciéndose casos de discriminación, en distintos ámbitos, hacia la población gitana.² La Imagen social de la comunidad gitana es anacrónica y estereotipada y no se ajusta a la realidad. Los medios de comunicación, en general, difunden un mensaje que refuerza prejuicios existentes sobre los gitanos y las gitanas. Esto impide que se visualicen los cambios que están realizando los gitanos y sobre todo las gitanas en ámbitos como el de la educación, empleo, salud, vivienda... etc.

En los últimos años, como reflejo y consecuencia de esa imagen social, diversas encuestas, informes y estudios³ constatan que los gitanos y las gitanas son el grupo que más rechazo y discriminación sufren.

1 Véase: “Garantizar la igualdad de trato y los derechos fundamentales de la población gitana/Rroma de Europa del Este en España”. Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por origen racial o étnico. Mayo 2011.

2 Ver Informes anuales de la Fundación Secretariado Gitano, con la colaboración del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

3 Ver: Encuestas Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Eurobarómetro, e Informes Anuales de Amnistía Internacional y SOS Racismo.

2. Diagnóstico | **II. Población especialmente vulnerable**

Es destacable la vulnerabilidad de la comunidad gitana en cuanto al derecho a la igualdad de trato y la posibilidad de que las víctimas de discriminación se encuentren en una situación de indefensión. Otro aspecto fundamental que destaca es la necesidad de profundizar en la sensibilización social de todos los agentes claves en la lucha contra la discriminación, de la sociedad en general y lograr que la normativa de lucha contra la discriminación sea aplicada por el ámbito jurídico.

Por todo ello, en el marco de la Estrategia es indispensable incorporar acciones y medidas dirigidas al conjunto de la población gitana. Muchas de estas medidas ya se encuentran recogidas en el Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana, mientras que otras vienen a complementar las acciones previstas con el fin de eliminar las situaciones de discriminación y rechazo hacia la población gitana.

c) Discriminación múltiple

El origen étnico o racial no es la única fuente de discriminación para las personas pertenecientes a minorías. También pueden ser discriminadas por género, edad, creencias u orientación sexual, etc. como recoge el marco jurídico comunitario en materia de igualdad de trato y no discriminación.

El concepto de discriminación múltiple surge a partir de la constatación de que algunas personas pueden sufrir discriminación por varios motivos que confluyen y se realimentan, dando lugar a un tipo específico de discriminación.

En el ámbito internacional la primera referencia a este concepto se produce en la Declaración de Durban que alude explícitamente a la existencia de discriminaciones múltiples. Así, el Preámbulo de la Declaración enfatiza el deber de los Estados de promover los derechos humanos de “todas” las víctimas de racismo y discriminación racial, aplicando una perspectiva de género y reconociendo las múltiples formas de discriminación que las mujeres sufren. El artículo 2 de la Declaración abraza explícitamente el concepto: “Reconocemos que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia ocurre en razón de la raza, el color, la nacionalidad o el origen

2. Diagnóstico | II. Población especialmente vulnerable

étnico y que las víctimas pueden sufrir múltiples o agravadas formas de discriminación basadas en otros factores como el sexo, la lengua, la religión, las opiniones políticas o de otro tipo, el origen social, la propiedad, el nacimiento u otro status”.

Aunque no existe aún en la legislación europea una definición del concepto de discriminación múltiple, existen ya algunas referencias al mismo; así, el considerando 14 de la Directiva 2000/43/CE señala que la Comunidad, en aplicación del principio de igualdad de trato con independencia del origen racial o étnico, debe proponerse la eliminación de las desigualdades y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, “máxime considerando que, a menudo, las mujeres son víctimas de discriminaciones múltiples”.

La definición más actual del concepto de discriminación múltiple se halla en el Informe de la Agencia de Derechos Fundamentales de 2010. En efecto, el Informe EU-MIDIS nº 5, titulado “*Multiple Discrimination*”, publicado en febrero de 2011, define el concepto de discriminación múltiple de la siguiente manera:

“El concepto tiene en cuenta el hecho de que un individuo puede ser discriminado por más de un motivo en una situación dada. Es decir, una persona no sólo tiene antecedentes de inmigración, sino también una cierta edad y de género lo que podría añadir un factor de vulnerabilidad a su discriminación. Por ejemplo, una mujer perteneciente a una minoría étnica podría verse afectada por la discriminación de una manera diferente a un hombre perteneciente a la misma minoría. Otras características personales o circunstancias, como la discapacidad o nivel de educación, pueden tener impacto negativo en la exposición y la experiencia de discriminación. Se trata de la adición y/o combinación de diferentes motivos de discriminación que forman la sustancia de lo que comúnmente se entiende por ‘discriminación múltiple’”.

La Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, debe incorporar la perspectiva de la discriminación múltiple en las líneas de actuación previstas, teniendo especial énfasis en la discriminación por género y por religión o convicciones.

2. Diagnóstico | **II. Población especialmente vulnerable****c.1) La discriminación por género**

La Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en vigor desde 1981, reafirma el principio de igualdad entre mujeres y hombres como un valor social y reconoce explícitamente que las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones que violan los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana.

Por este motivo, todas las políticas públicas han de prever el impacto diferenciado de sus actuaciones en mujeres y hombres, dadas sus diferentes posiciones sociales y el diferente acceso a los recursos. En los últimos años, el Gobierno de España ha dado un gran impulso a las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, tanto desde la perspectiva normativa como desde las políticas públicas:

a) Normativa:

- ▶ La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.
- ▶ La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.
- ▶ La Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

b) Políticas Públicas:**b.1) Planes y programas en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres:**

- ▶ El Plan Integral de Lucha contra la Trata de seres humanos con fines de explotación sexual (2009 – 2011).
- ▶ El Plan de atención y prevención de la violencia de género en la población extranjera inmigrante (2009 – 2012)
- ▶ El Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008 – 2011).
- ▶ El Plan Nacional de Prevención y Sensibilización contra la Violencia de Género (2006).

2. Diagnóstico | **II. Población especialmente vulnerable****b.2) Organismos con competencias en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres**

- ▶ El Instituto de la Mujer.
- ▶ El Consejo de Participación de la Mujer.
- ▶ El Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.
- ▶ El Observatorio de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres.
- ▶ El Observatorio de la Imagen de las mujeres.
- ▶ El Observatorio Militar para la Igualdad.
- ▶ El Observatorio de Salud de las Mujeres del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- ▶ El Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial.
- ▶ El Observatorio de la Mujer en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Es necesario tener en cuenta que las mujeres pertenecientes a minorías étnicas o raciales, nacionales o culturales, están en situación de mayor vulnerabilidad para sufrir discriminación, por lo que es preciso considerar su situación específica en el diseño de las políticas públicas y, consecuentemente, en la elaboración de esta Estrategia. Entre otros factores que afectan específicamente a las mujeres, se identifican la violencia de género y una mayor relevancia de situaciones extremas de violación de los derechos humanos, como es la trata de personas.

La trata de personas constituye una grave violación de los Derechos Humanos. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), afecta al menos a 2,4 millones de personas en el mundo cada año⁴, la mitad de ellas menores de edad. Naciones Unidas indica, además, que aproximadamente el 80% de las víctimas son mujeres y niñas, la mayoría de entre 18 y 25 años captadas en sus países de origen por redes criminales organizadas que recurren al engaño, las amenazas, la fuerza y otras formas de coacción.

4 http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/insight/WCMS_090355/lang-es/index.htm

2. Diagnóstico | **II. Población especialmente vulnerable**

Cuando la trata afecta a mujeres y a niñas, está directamente relacionada con las desigualdades de género, la violencia contra las mujeres y la feminización de la pobreza, siendo la trata de personas con fines de explotación sexual una de las vertientes más crueles de este comercio ilícito y una de las principales formas de vulneración de los derechos fundamentales y de violencia ejercida contra las mujeres.

Por este motivo, el Programa de Acción de Durban incorpora un claro llamamiento a los Estados para la aprobación y la aplicación de leyes que repriman la trata de personas, especialmente de mujeres, niñas y niños; y a desarrollar medidas centradas, no sólo en combatir el delito, sino en la protección de las víctimas de la trata.

Naciones Unidas, en su Informe *Trata de Personas. Patrones Globales*, publicado en el 2007, indica que España está entre los diez países con mayor incidencia en lo relativo a trata de personas, con fines de explotación sexual. Somos uno de los principales países tanto de tránsito como de destino.

Según datos del Ministerio del Interior, más del 90% de las víctimas de trata y de explotación sexual identificadas en 2010 son mujeres (entre 23 y 32 años), el 93% extranjeras y, de ellas, aproximadamente el 30% se encuentran en situación irregular.

Por todos estos motivos, es esencial considerar en el marco de la Estrategia a las personas, sobre todo a las mujeres, que son víctimas de trata. Se debe tener en cuenta que en los últimos cuatro años se han impulsado significativamente los recursos institucionales para actuar contra la trata de seres humanos, reforzándose tanto los instrumentos de protección jurídica como los de atención social con las siguientes acciones:

a) Reforma del Código Penal del año 2010 que considera la Trata un tipo delictivo independiente del delito de tráfico ilegal de inmigrantes y no una circunstancia agravante de este último, como se regulaba en el Código Penal con anterioridad a esta reforma. Con el objetivo de diferenciarlos claramente, se ha establecido el Título VII bis denominado “De la Trata de seres humanos”. Además, mediante esta reforma se refuerza la responsabilidad penal de las

2. Diagnóstico | **II. Población especialmente vulnerable**

personas jurídicas, se establecen normas sobre incautación y decomiso de bienes procedentes de la delincuencia organizada y se aumenta la protección a las víctimas de explotación sexual y pornografía menores de edad.

b) Reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, realizada el 11 de diciembre de 2009, que incorpora un nuevo artículo 59bis cuyo objetivo fundamental es garantizar la aplicación del artículo 10 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos de 16 de mayo de 2005. Por tanto, a partir de la introducción de este nuevo artículo 59bis se incorporan las medidas para proteger y promover los derechos de las víctimas extranjeras con independencia de su situación administrativa, garantizando la igualdad de género.

c) Aprobación de un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, cuyos artículos 131-134 dan desarrollo a lo previsto por el artículo 31bis de la norma legal en cuanto a la protección de la mujer extranjera víctima de violencia de género, procurando a partir del contenido de éste un régimen de protección reforzada a favor de ésta y de sus hijos menores de edad o que tengan una discapacidad.

En relación con las víctimas de violencia de género, la modificación normativa incorpora importantes novedades orientadas a reforzar los derechos de las mujeres inmigrantes: se contempla la no incoación de expediente sancionador por encontrarse en situación administrativa irregular o suspensión del expediente sancionador que se encontrase incoado en el momento de la denuncia por violencia de género, así como de la ejecución de una orden de expulsión o devolución eventualmente acordada.

Por su parte, los artículos 140-146 de la norma reglamentaria dan desarrollo a lo previsto en el artículo 59bis de la Ley Orgánica 4/2000 en materia de protección de la víctima de trata de seres humanos. Debe destacarse que el régimen jurídico abarca todas las fases del proceso (desde la identificación de la víctima potencial hasta la concesión, en su caso, de una autorización de residencia y trabajo o el retorno voluntario y asistido al país de origen) y parte del objetivo prioritario de protección de la víctima.

2. Diagnóstico | **II. Población especialmente vulnerable**

Debe destacarse, por otro lado, que el artículo 140 del Reglamento citado prevé la adopción de un Protocolo marco de protección de víctimas de trata de seres humanos, siendo de especial relevancia que de acuerdo con la disposición adicional única del Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, las previsiones de dicho Protocolo serán de aplicación a cualquier víctima de trata de seres humanos, sea cual sea su nacionalidad (ciudadanos españoles, comunitarios o no comunitarios).

Finalmente, se reseña que lo previsto en el Reglamento citado ha sido interpretado y clarificado a través de la Instrucción DGI/SGRJ/6/2001, dirigida a los Delegados y Subdelegados del Gobierno, a la luz de la modificación realizada en los artículos 31bis y 59bis de la Ley Orgánica 4/2000 por la Ley Orgánica 10/2011.

Recientemente, el 14 de julio de 2011 el Parlamento ha aprobado por unanimidad una nueva reforma de la Ley Orgánica 4/2000. Esta reforma afecta a los artículos 31bis y 59bis, mejorando la protección de las mujeres inmigrantes en situación irregular sometidas a violencia de género y de las víctimas de trata, respectivamente.

En relación con las víctimas de violencia de género, la modificación normativa incorpora importantes novedades orientadas a reforzar los derechos de las mujeres inmigrantes: se contempla la no incoación de expediente sancionador por encontrarse en situación administrativa irregular o suspensión del expediente sancionador que se encontrase incoado en el momento de la denuncia por violencia de género, así como de la ejecución de una orden de expulsión o devolución eventualmente acordada.

Igualmente, se contempla la posibilidad de solicitar una autorización temporal de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, cuya duración será de 5 años, para las mujeres extranjeras que se encuentren en situación irregular cuando se haya dictado a su favor una orden de protección o, en su defecto, cuando exista un informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género, así como la concesión de oficio de una autorización provisional de residencia y trabajo para las mujeres que

2. Diagnóstico | **II. Población especialmente vulnerable**

hayan solicitado la autorización temporal. Se contempla igualmente la posibilidad de que la mujer extranjera en esta situación solicite una autorización similar para sus hijos e hijas menores o con una discapacidad.

Asimismo, se contempla la concesión de una autorización de residencia y trabajo independiente, con una duración de 5 años, para las mujeres extranjeras reagrupadas por sus cónyuges, una vez dictada a su favor una orden de protección o, en su defecto, cuando exista un informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género.

En relación con víctimas de trata la modificación incorpora avances legislativos relevantes, como la no apertura de expediente sancionador ni durante la fase de identificación de las víctimas, ni durante el periodo de restablecimiento y reflexión, en el cuál éstas pueden decidir si cooperan en la investigación del delito y en el procedimiento penal. En caso de que se haya producido la apertura del expediente sancionador se prevé su paralización durante dicho periodo.

Asimismo, se protegerá a los hijos e hijas menores de edad o con discapacidad que se encuentren en España en el momento de la identificación, previendo la autorización de residencia y un permiso de trabajo en el caso de los hijos mayores de 16 años.

La no incoación del expediente sancionador cumple con el Convenio del Consejo de Europa de lucha contra la trata de seres humanos y con lo dispuesto por la Directiva 36/2011 para evitar la victimización secundaria y favorece la colaboración de las víctimas en la investigación.

La modificación prevé que tras el periodo de reflexión, las administraciones deberán realizar una evaluación de la situación personal de cada víctima, antes de proceder a incoar ningún procedimiento de expulsión.

Aunque los esfuerzos en materia de lucha contra la trata en España se han centrado en aquella con fines de explotación sexual, se contemplan igualmente las acciones de lucha contra la trata con otros fines de explotación; en este sentido, se ha venido trabajando en la elaboración de un Plan de lucha integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación laboral, pendiente de aprobación.

2. Diagnóstico | II. Población especialmente vulnerable

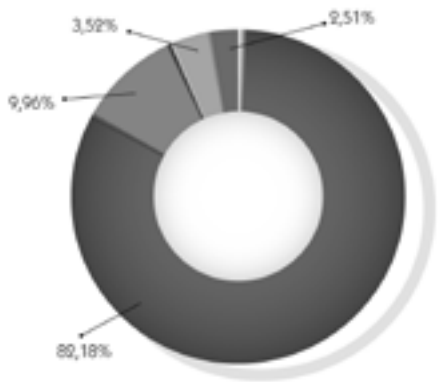
c.2) La discriminación por religión o convicciones

El proceso de diversificación social y cultural que ha vivido la sociedad española tiene también un claro reflejo en el incremento de la pluralidad religiosa. El informe de junio de 2011 del Observatorio del Pluralismo Religioso en España cifra en 5.002 los lugares de culto de confesiones religiosas minoritarias en el Estado español. Esta cifra representa el 17’8% del total de lugares de culto en España.

Lugares de culto según confesión religiosa, junio 2011 (en porcentaje)

Confesiones con mayor número de lugares de culto

	% de lugares
Evangélicos	9,96%
Católicos	82,18%
Testigo de Jehová	2,51%
Musulmanes	3,52%



Confesión Lugares de culto

Evangélicos	2.944
Musulmanes	988
Testigos de Jehová	706
Mormones	113
Ortodoxos	75
Budistas	62
Judíos	30
Otras confesiones minoritarias	84
Total	5.002

- Adventistas
- Bahá'ís
- Budistas
- Católicos
- Ciencia cristiana
- Cienciología
- Comunión Anglicana
- Evangélicos
- Hinduistas
- Judios
- Mormones
- Musulmanes
- Ortodoxos
- Otras confesiones cristianas
- Otras religiones
- Testigos de Jehová

Entre las confesiones minoritarias, las que presentan un mayor nivel de implantación son las iglesias evangélicas (55,9% del total de lugares de culto de confesiones minoritarias), los oratorios musulmanes (19,7%) y los salones del Reino de los Testigos Cristianos de Jehová (14,1%).

2. Diagnóstico | **II. Población especialmente vulnerable**

Los sucesivos gobiernos de España han reconocido la necesidad de desarrollar el marco normativo que regula el ejercicio de la libertad religiosa y así se han producido importantes avances tanto legislativos, como de políticas públicas:

a) Normativa:

- ▶ Instrumento de ratificación de España al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español de 28 de junio de 1976.
- ▶ Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa.
- ▶ Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación de Estado con la Federación de Entidades Evangélicas de España.
- ▶ Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación de Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España.
- ▶ Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación de Estado con la Comisión Islámica de España.
- ▶ Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal (artículos 522 a 526 recogen los delitos contra la libertad de conciencia, los sentimientos religiosos y el respeto a los difuntos).

b) Políticas Públicas:**b.1) Planes y programas:**

- ▶ Plan de Derechos Humanos (2008 – Medidas 70 – 74).
- ▶ Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones (2008).

b.2) Organismos con competencias en materia de pluralismo religioso:

- ▶ Comisión Asesora de Libertad Religiosa.
- ▶ Fundación Pluralismo y Convivencia.
- ▶ Observatorio del Pluralismo Religioso en España.

Pero, a pesar de los importantes avances en el reconocimiento de la libertad y el pluralismo religioso, es necesario reconocer que aún persisten discriminaciones en este ámbito.

2. Diagnóstico | **II. Población especialmente vulnerable**

Por un lado, persisten discriminaciones que resultan del desajuste existente entre las medidas legislativas y las políticas de gestión pública de la diversidad religiosa. Mientras las medidas legislativas no se acompañen de los sistemas de gestión necesarios no se garantizará el ejercicio efectivo del derecho en los diferentes ámbitos reconocidos por la Ley (establecimiento de lugares de culto, asistencia religiosa, enterramientos conforme a los ritos propios de cada confesión).

A estos efectos, conviene destacar que el Ministerio de Justicia, la Federación Española de Municipios y Provincias y la Fundación Pluralismo y Convivencia, pusieron en marcha en julio de 2011 el Observatorio del Pluralismo Religioso en España⁵. Este se concibe como una herramienta de transferencia de conocimiento para la gestión pública de la diversidad religiosa. Su objetivo principal es orientar a las administraciones públicas en la implementación de modelos de gestión ajustados a los principios constitucionales y al marco normativo que regula el ejercicio del derecho de libertad religiosa en España.

Por otro lado, la pertenencia a una confesión minoritaria continúa siendo un estigma en la sociedad española. Si bien se han producido grandes avances en el reconocimiento de la diversidad, el pluralismo religioso es un fenómeno que aún no se ha normalizado. A la idea recurrente de “secta”, se suma la percepción de que la pertenencia a una confesión religiosa minoritaria constituye una característica ajena a la identidad española. Si no se avanza en el reconocimiento del pluralismo religioso como una variable más de la diversidad de nuestra sociedad, será imposible erradicar la discriminación por motivos religiosos.

En este sentido, el proceso de evaluación del PECl I resalta la aparición de formas específicas de discriminación como la islamofobia, un sentimiento de hostilidad hacia el Islam y, por extensión, a la población musulmana.

5 www.observatorioreligion.es

2. Diagnóstico | **II. Población especialmente vulnerable**

El término islamofobia se abre paso en nuestras sociedades sin que exista una definición consensuada, ni una enunciación jurídica comúnmente asumida, o incluso, una aceptación generalizada sobre su pertinencia. Todo ello es síntoma de una nueva realidad emergente y creciente.⁶

Una serie de sucesos, como los atentados terroristas del 11 de Septiembre contra Estados Unidos, el asesinato de Theo van Gogh en los Países Bajos, los atentados de Madrid y Londres y el debate sobre las caricaturas del profeta Mahoma en Dinamarca, han situado a las comunidades musulmanas en el punto de mira. La cuestión central es cómo evitar generalizaciones estereotipadas, cómo reducir el miedo y cómo fortalecer la cohesión de las sociedades diversas, luchando al mismo tiempo, contra la marginación y la discriminación por razones de origen racial, etnia, cultura, religión o creencia.

En este sentido la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), en su Recomendación de política general nº 8, llama la atención sobre la necesidad de no adoptar, en el marco de la lucha contra el terrorismo, una legislación o actuaciones que establezcan una discriminación directa o indirecta contra personas o grupos de personas, especialmente por motivos de nacionalidad o de origen racial o étnico. Las medidas de seguridad son necesarias, pero deben ser ponderadas en relación con el impacto que tienen sobre todas las comunidades, especialmente la musulmana, y con sus implicaciones para los derechos humanos.

La Estrategia contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de discriminación, toma en consideración estas recomendaciones con el objeto no sólo de respetar la libertad y el pluralismo religioso, sino también con el objeto de establecer los mecanismos adecuados para luchar contra las discriminaciones por creencias o convicciones.

6 Musulmanes en Europa: entre el Islam y la islamofobia. Casa Árabe. 2007.

d) Menores no acompañados

El Consejo de Europa define a los menores extranjeros no acompañados como “niños y adolescentes menores de 18 años nacionales de terceros países que se encuentran en el país receptor sin la protección de un familiar o adulto responsable que habitualmente se hace cargo de su cuidado ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres”. En este caso, son las autoridades públicas las que deben garantizar el respeto a sus derechos y una adecuada protección integral.

La llegada de menores extranjeros no acompañados (en adelante MENA), aunque en estos momentos se ha reducido significativamente, si produjo, en su día, una cierta alarma social por la descoordinación en la atención y protección social, activa la cuestión de protección por parte de las Administraciones públicas. Se trata de un grupo extremadamente vulnerable cuyo perfil está cambiando, si bien está compuesto predominantemente por una mayoría de adolescentes varones entre 14 y 18 años, que llegan a España por diferentes vías y, aunque presentan distintos perfiles, tienen como rasgo distintivo el tener un proyecto migratorio claro.

Sus motivaciones y expectativas migratorias son fundamentalmente económicas. Una vez que entran en España se encuentran con una realidad muy diferente y sus expectativas migratorias no pueden cumplirse fundamentalmente por carencia de documentación, o por no haber alcanzado aún la edad laboral mínima, por carecer de la formación adecuada, o por no tener un adecuado conocimiento del idioma.

Ante la situación de desamparo en que se encuentran es obligación de las Administraciones competentes garantizar su protección jurídica y social, de conformidad con la normativa internacional, nacional y autonómica. En este sentido, el Apartado II de las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea acordó medidas dirigidas a la prevención de la trata de estos menores.

En el ámbito estatal, la Ley Orgánica 4/2000, en su Capítulo II, artículo 35, ha introducido, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, modificaciones estableciendo un régimen jurídico integral que amplía y refuerza la protec-

2. Diagnóstico | II. Población especialmente vulnerable

ción y garantías de los derechos de los MENA. Las medidas van dirigidas a favorecer su plena integración en la sociedad española cuando no sea posible su repatriación, así como a aclarar y desarrollar las cuestiones que les afectan. En este sentido de la legislación de ámbito estatal, la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, se aplica a los menores de 18 años que se encuentren en territorio español, gozando dichos menores de los derechos que le reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España es parte, especialmente la Convención de derechos del Niño de Naciones Unidas y los demás derechos garantizados en el ordenamiento jurídico.

En desarrollo del citado artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, el Reglamento de dicha norma dedica sus artículos 189-198 a la regulación del régimen jurídico del menor extranjero no acompañado, configurando un régimen integral que, presidido por el principio del interés superior del menor, aborda desde la determinación de la edad, la reintegración del menor con su familia o con los servicios de protección de su país de origen, su residencia en España durante su minoría de edad y su documentación en el momento de acceso a la mayoría de edad.

e) Solicitantes y beneficiarios de Protección Internacional

Las personas solicitantes de asilo y las personas refugiadas son otro colectivo de especial relevancia para la Estrategia, ya que son personas que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él.

En este sentido, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, define los requisitos que deben cumplirse para dar lugar a la concesión del derecho de asilo derivado del reconocimiento de la condición de persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria, novedosa figura que hasta ahora aparecía configurada

2. Diagnóstico | **II. Población especialmente vulnerable**

como una institución carente de entidad propia y, por ende, desprovista de una regulación detallada de sus elementos constitutivos.

En esta línea, debe destacarse que la Ley regula la protección subsidiaria siguiendo las mismas pautas utilizadas con el derecho de asilo como “el derecho dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley”.⁷

La protección concedida con el derecho de asilo y la protección subsidiaria consiste en la no devolución ni expulsión de las personas a quienes se les haya reconocido, así como en la adopción de distintas medidas contempladas en el artículo 36 de la Ley.

Junto a las medidas de protección a las personas solicitantes de asilo y las/os refugiadas/os previstas en la Ley, es preciso considerar la situación de mayor vulnerabilidad social de estas personas ante situaciones de discriminación por origen racial o étnico, por lo que la Estrategia tiene especial énfasis en la inclusión de medidas específicas para este colectivo.

7 Artículo 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

III Actuaciones desarrolladas

La Estrategia pretende aunar las políticas y acciones que en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, se vienen desarrollando e impulsar y dinamizar la acción de los poderes públicos y de la sociedad civil en la lucha contra el racismo y la xenofobia.

En este sentido, cabe destacar que el Gobierno de España ha desarrollado en los últimos años un amplio abanico de políticas activas que son la referencia para el impulso de la Estrategia nacional e integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. Entre ellas, cabe destacar:

1) Plan de Derechos Humanos

El Gobierno de España ha hecho suya la propuesta que en 1993 realizara la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, reunida en Viena, a los Estados participantes de elaborar un Plan de Acción Nacional en el que adoptaran las medidas necesarias para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos. Con el Plan se trata de adecuar el ordenamiento interno a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Se trata de llamar la atención a la ciudadanía en su conjunto sobre su existencia y necesidad, de vincular a los actores públicos y entidades sociales en su defensa, y orientar estrategias de protección. En definitiva, se trata de reforzar, a través de compromisos políticos, los medios de protección de nuestros derechos.

El Plan de Derechos Humanos, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros en diciembre de 2008, ha promovido medidas dirigidas a evitar que las personas puedan ser discriminadas, directa o indirectamente, por motivos de religión o creencias, discapacidad, edad, sexo, orientación sexual u orientación raciales o étnicas. Entre las medidas destacamos:

2. Diagnóstico | III. Actuaciones desarrolladas

- ▶ La propuesta al Parlamento de una Ley Integral para la Igualdad de trato y la no Discriminación⁸
- ▶ La aprobación del primer Plan de Trabajo del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.⁹
- ▶ La ejecución y evaluación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010).¹⁰
- ▶ La aprobación y ejecución del Plan de acción para mejorar las condiciones de vida de la población gitana.¹¹

2) Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones

En los últimos años, especialmente a raíz de los acontecimientos producidos en septiembre de 2001, la relación entre las naciones de Occidente y los países árabes y musulmanes ha sufrido un gran desgaste. En este entorno marcado por la inestabilidad y el enfrentamiento surge la Alianza de Civilizaciones, un proyecto de Cooperación internacional a gran escala que pretende recuperar los lazos de unión y reforzar la comunicación con el propósito de establecer un nuevo marco de relaciones, de carácter permanente, basado en el conocimiento mutuo y el respeto a la diversidad política, religiosa y sociocultural de los países que la integran.

Los objetivos que persigue esta Alianza, puesta en marcha en 2004 por Naciones Unidas a propuesta del Presidente del Gobierno, giran en torno a estos ejes principales:

- ▶ Reforzar la comprensión mutua entre las diferentes civilizaciones.
- ▶ Contrarrestar la influencia de los factores que promueven la intolerancia.
- ▶ Adoptar medidas prácticas que ayuden a disminuir los riesgos que estas tendencias extremistas suponen para la estabilidad mundial.

8 Plan de Derechos Humanos, Medida 42.

9 Plan de Derechos Humanos, Medida 45.

10 Plan de Derechos Humanos, Medida 46.

11 Plan de Derechos Humanos, Medida 48.

2. Diagnóstico | III. Actuaciones desarrolladas

- Promover la idea de que la cooperación global es indispensable para la seguridad, la estabilidad y el desarrollo

La iniciativa recibió el apoyo inmediato de la comunidad internacional, encabezada por Turquía, que se adhirió a la Alianza como co-patrocinadora, y pasó a formar parte de la agenda de la ONU, que coordinó la designación de sus representantes y dio el primer impulso a la creación de diferentes planes de acción.

En enero de 2008 el Consejo de Ministros aprobó el Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones, que contempla una serie de actuaciones destinadas a fomentar los vínculos interculturales a través del diseño y la financiación de proyectos educativos, de intercambio y de desarrollo.

El II Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones para el periodo 2010-2014 prosigue la tarea de impulsar el desarrollo de proyectos y actuaciones destinados a favorecer el conocimiento mutuo y el respeto a la diversidad cultural, a promover el entendimiento y la transmisión de valores cívicos y de una cultura de paz. Se trata de desarrollar los fines concretos que persigue la iniciativa, integrándolos en el conjunto de las políticas públicas de ámbito sectorial y en los objetivos de las instituciones públicas y entidades sociales que se vinculen al II Plan.

3) Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI), se gestó en una coyuntura de crecimiento económico e incremento considerable del flujo de inmigración, pero hubo de desarrollarse con el advenimiento de la crisis económica y la consiguiente ralentización del flujo migratorio. Mientras, el segundo PECI se ha diseñado en un momento en que la crisis económica no acaba de remitir y en el que la revitalización económica no acaba de llegar.

La evaluación general del PECI I por parte de las muchas personas consultadas es claramente positiva. El PECI ha movilizado 2.325 millones de euros,

2. Diagnóstico | III. Actuaciones desarrolladas

una media de 581.334.997€/año aplicados en doce áreas de intervención entre las cuales destacan Educación, Empleo y Acogida (81,5% de los fondos ejecutados en el periodo 2007-2010)

Uno de los principales logros del PECl I ha sido la creación de un modelo de gobernanza relacional y abierto a la participación de diferentes actores (estado, comunidades autónomas, municipios y sociedad civil.

La igualdad de trato es uno de los principios rectores del PECl, como proyecto de construcción de una sociedad más justa, inclusiva y cohesionada en el que la diversidad racial o étnica no signifique diferencias de derechos y obligaciones. El conjunto de realizaciones del PECl I en el ámbito de la igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico ha permitido situar este ámbito en la agenda pública e ir desarrollando mecanismos para intervenir con eficacia.

Las acciones desarrolladas han estado relacionadas con la transversalización del principio de igualdad de trato y no discriminación, el impulso de estudios, la promoción de actuaciones de formación a determinados agentes, el fomento de actividades e iniciativas de sensibilización, el refuerzo de los mecanismos de prevención y asistencia a las víctimas, etc. A pesar de que en el período de vigencia del PECl I se han realizado 23 medidas con un alto grado de cumplimiento (75%), no cabe duda de que nos encontramos ante los comienzos de una ingente tarea por desarrollar. En este sentido, el PECl II intensifica las actuaciones en este ámbito, incorpora la igualdad de trato y la no discriminación como un área transversal de intervención con 4 objetivos, 12 líneas de actuación y 37 medidas.

4) Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010 – 2012

La aprobación, implantación y puesta en marcha del primer Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012 es fruto del compromiso adquirido por el Gobierno para impulsar nuevas acciones y formas de participación y desarrollo social de la población gitana, y constituye un

2. Diagnóstico | III. Actuaciones desarrolladas

instrumento estratégico esencial para la mejora de su situación social y de sus condiciones de vida.

En el diseño y contenido del Plan ha sido fundamental la participación activa de los grupos de trabajo del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, quienes representarán igualmente una pieza esencial para el seguimiento de la aplicación del mismo.

La población gitana, a lo largo de su historia, ha sido víctima de situaciones de desigualdad y de discriminación y aún hoy sigue siendo uno de los grupos sociales más desfavorecidos y afectados por los procesos de exclusión social.

No obstante, en los últimos años se han venido realizando actuaciones para favorecer el desarrollo y la promoción de la población gitana que están contribuyendo una mejora de la situación social de los gitanos y las gitanas y de sus condiciones de vida. Es necesario mantener estas acciones e impulsar otras nuevas, y en este sentido, el Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana expresa el compromiso del Gobierno en la integración completa.

5) Plan Integral de Lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual

El Plan Integral de Lucha Contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual, aprobado el 12 de diciembre del 2008 y con una duración de tres años (2009-2011), es una de las prioridades del Gobierno y de la acción política de la Secretaría de Estado de Igualdad del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Los objetivos del Plan Integral de Lucha Contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual, pretenden abordar la lucha contra la trata desde una perspectiva integral, por lo que establece 62 medidas distribuidas en cinco áreas de trabajo:

2. Diagnóstico | **III. Actuaciones desarrolladas**

- ▶ Sensibilización, prevención e investigación.
- ▶ Educación y formación.
- ▶ Asistencia y protección a las víctimas.
- ▶ Medidas legislativas.
- ▶ Medidas de coordinación y cooperación.

El Plan prevé una acción conjunta mediante la atribución responsabilidades a distintos departamentos ministeriales con competencias en la materia que coordinan su actuación a través del Grupo Interministerial de Coordinación.

Para garantizar la cooperación institucional en la lucha contra la trata de personas, se constituyó en 2009 el Foro Social contra la Trata, en el que están representadas las principales organizaciones del sector, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales a través de la FEMP, con el objetivo de garantizar la coordinación con la labor que vienen realizando las ONG.

Por último, desde la iniciativa social, cabe destacar la existencia de la Red Española contra la Trata de Personas, una red compuesta por organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en el ámbito de la lucha contra la trata de personas en España y que forman parte del Foro Social contra la Trata desde su constitución. La Red surge de la necesidad de trabajar conjuntamente para analizar la situación y para mejorar la asistencia y la protección de las víctimas y de esta manera luchar contra la Trata desde los distintos ámbitos de trabajo; aunar esfuerzos y coordinar actuaciones para incidir en la políticas nacionales.

El balance de la ejecución de los dos primeros años del Plan ha resultado muy positivo, pues se han cumplido la mayoría de los objetivos establecidos, incluidos los que implicaban reformas legales, pese a la lentitud de este tipo de medidas. No obstante, en la reunión del Grupo Interministerial de Coordinación celebrada en junio de 2011, los Departamentos ministeriales implicados concluyeron en la necesidad de prorrogar el periodo de ejecución del Plan durante 2012, para garantizar el pleno cumplimiento de sus objetivos y disponer de tiempo suficiente para la definición del instrumento futuro de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

IV Informes, estudios y encuestas sobre la situación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España

La existencia de políticas orientadas a garantizar la igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico, no garantiza de modo efectivo dicha igualdad ni impide la discriminación. Los aspectos fundamentales del diagnóstico en esta área en los que inciden los organismos internacionales sobre España y que desarrollaremos durante el documento son los siguientes:

- ▶ La inexistencia de un sistema de recogida de datos sobre actos violentos con motivaciones racistas o xenófobas o incidentes racistas. Tampoco se realiza un seguimiento y contabilización de las denuncias y las sentencias en este campo.
- ▶ La necesidad de reforzar la formación en esta materia de los empleados públicos, entre otros de fiscales, forenses, abogados/as, jueces, personal sanitario, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad...
- ▶ Diversos informes subrayan la existencia de prácticas cuyos resultados son discriminatorios en la vida social (mercado laboral, vivienda, educación, servicios sociales, etc.,) que afectan especialmente a las minorías étnicas, contribuyendo a su mayor vulnerabilidad. Entre estas prácticas cabe destacar los procedimientos de admisión en la escuela pública y concertada, que no garantizan una distribución uniforme del alumnado.

A su vez, se percibe la necesidad de una mayor respuesta institucional y social ante las manifestaciones públicas de xenofobia, racismo, intolerancia o islamofobia, en algunos casos por la falta de instrumentos para condenar los discursos y manifestaciones claramente discriminatorias, con la consecuente sensación de una falta de sanción social y jurídica.

En este sentido, cabe destacar los dictámenes elaborados por el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y por el Consejo para la Promoción

2. Diagnóstico | **IV. Informes, estudios y encuestas**

de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por Origen Racial o Étnico en los que se manifiesta la preocupación de ambos organismos acerca de la proliferación de discursos y manifestaciones públicas que incitan al racismo y la intolerancia por parte de los partidos políticos en el contexto de las campañas electorales.

De esta forma, se instaba a todos los partidos políticos y demás actores intervinientes en la campaña de las elecciones autonómicas y locales, a que la pluralidad y la diversidad existente en nuestra sociedad no se convierta en un elemento que pueda separar y alterar la convivencia en los barrios por las distintas declaraciones que se puedan realizar en ese período y que, dentro del ejercicio de la responsabilidad democrática necesaria, se plantee esta cuestión desde una política común de Estado.

En los últimos años se ha avanzado en algunos de estos aspectos, entre los cuales se puede destacar la recogida de datos y análisis para el conocimiento de la situación del racismo y la xenofobia y de sus perspectivas de evolución.

El informe MIDIS de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, señala que los resultados de la encuesta realizada en el año 2009 EU-MIDIS, dirigida a ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea pertenecientes a grupos de minorías raciales o étnicas e inmigrantes y ciudadanos de la población mayoritaria, sugieren una sensación de resignación entre las minorías étnicas e inmigrantes que no tienen confianza en los mecanismos diseñados para proteger ante la discriminación. Entre otros datos preocupantes, figuran:

- ▶ Que el 12% de las personas encuestadas afirmaban haber sido víctimas de un hecho delictivo con una motivación que ellos percibieron como discriminatoria por origen racial, y más de un tercio de los entrevistados se habían sentido discriminados personalmente en los últimos doce meses.
- ▶ Que el 82% de las personas que declaraban haber sido víctimas de discriminación no habían denunciado los hechos (el 64% por la convicción de que la denuncia no iba a cambiar nada).

Según datos del Eurobarómetro de 2009¹² respecto a la percepción y a la experiencia sobre discriminación, la población europea percibe la discriminación por origen racial o étnico como el motivo de discriminación más extendido en la UE (61%), seguida de la edad (58%) y la discapacidad (53%). En comparación con estudios realizados en años anteriores, la percepción de la discriminación por origen racial o étnico no ha variado sustancialmente.

Respecto a los esfuerzos por combatir la discriminación la encuesta revelaba que las personas que pertenecen a un grupo étnico minoritario tienden a opinar que no se hace lo suficiente. Y tan solo un tercio de las personas encuestadas manifestaban conocer sus derechos en caso de ser víctimas de discriminación.

Para el caso de España los datos arrojan percepciones similares¹³, pues las personas encuestadas consideran la discriminación basada en el origen étnico como la más extendida en el país, si bien, en comparación a la media europea, las ciudadanas y ciudadanos españoles eran más propensos/os a considerar que se está haciendo suficiente en el país para combatir la discriminación en sus diferentes variantes.

El Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico presentó en 2010 el primer panel sobre la discriminación por el origen racial o étnico percibida por las propias víctimas. Entre los resultados el estudio destaca que existe una notable distancia entre la discriminación identificada de manera espontánea y los hechos objetivos atribuibles a la discriminación por motivos étnicos. 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 podrán 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.

12 EUROSTAT, Eurobarómetro especial 317, 2009.

13 Véase: Informe de Resultados 2010 sobre la Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación.

Por otra parte, el estudio destaca que entre los ámbitos en los que se percibe mayor discriminación son la vivienda y la comunidad de vecinos; los cuerpos y fuerzas de seguridad, el empleo; espacios públicos y de ocio. También indica que 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.

Por su parte, los informes de la “Evolución del racismo y la xenofobia en España”, impulsados por la Dirección General de la Integración de los Inmigrantes a través del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, constituyen un instrumento útil para describir la progresión de la sociedad española, de sus percepciones y actitudes hacia la inmigración.

En el Informe de 2010, en términos generales, el rechazo expreso a la inmigración (36% en 2009) se mantiene en niveles similares a los recogidos en las encuestas de 2007 y 2008 (37%). La tolerancia o actitud favorable a la inmigración (35% en 2009) continúa la tendencia ascendente que se iniciara a partir de 2005 (24%), debido también a que la ambivalencia se atenúa. Aunque la ambivalencia tampoco varía en proporción (29% en 2009, 30% en 2008 y 34% en 2007), sí cambia en su configuración.

En 2009 se acentúan las distancias entre tolerantes y reacios, mientras que se acortan la distancia habida entre ambivalentes y reacios. Esto se debe a que entre los ambivalentes asciende la creencia de que los inmigrantes detraen prestaciones sociales y oportunidades laborales. Este cambio de percepción coincide con un perfil sociodemográfico medio del ambivalente caracterizado por un nivel de estudios y de cualificación profesional más bajo en 2009; además de una mayor presencia de jóvenes, de varones, de personas con experiencia reciente de desempleo y que se hallaban en una mala situación económica personal. Estas últimas variables en cuanto al nivel de estudios, edad, sexo, ocupación y situación económica adquieren en 2009 un mayor peso en la configuración de las actitudes ante la inmigración.

El contexto de crisis económica propicia que se extiendan imágenes estereotipadas sobre la inmigración y otros grupos de población que los asocian de manera equivocada con el deterioro de las condiciones laborales. Al igual que la progresión de imágenes negativas de la inmigración que la relacionan con el acaparamiento de bienes públicos y el deterioro de su calidad, a los inmigrantes se les sigue viendo, contrariamente a la realidad, como un colectivo sobreprotegido, que percibe más de lo que aporta, que acapara las ayudas escolares y sanitarias, atribuyéndoles la responsabilidad en el deterioro de la calidad de la atención sanitaria y de la educación.

No obstante, se aprecian avances en positivo en indicadores de las actitudes hacia la inmigración: la aceptación de la convivencia con inmigrantes. Una dimensión que adquiere relevancia no sólo porque exterioriza la pervivencia de prejuicios, sino porque las filias y fobias cada vez están más afectadas por experiencias de convivencia reales con personas inmigrantes (aparte de las imágenes transmitidas por los medios de comunicación). La relación laboral o de estudios continúa recabando la mayor aceptación (81% en 2009), mientras que alquiler de vivienda, la menor (46% en 2009).

También destaca del informe, que la imagen que transmiten los medios de comunicación sobre los inmigrantes, para un 53% es negativa, y para un 23% positiva.

Los informes mencionados, así como muchos otros que señalamos y concretamos a lo largo del documento, nos permiten destacar algunos aspectos sobre los que es necesario trabajar.

En primer lugar es necesario aunar las políticas y acciones que en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, se vienen desarrollando e impulsar y dinamizar la acción de los poderes públicos y de la sociedad civil. Igualmente, otro factor a considerar a la hora de valorar los programas, proyectos y planes de intervención es la experiencia acumulada en España por el movimiento asociativo con una larga trayectoria en la lucha contra el racismo y la xenofobia.

En segundo lugar, el conocimiento de la evolución del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, es un factor clave para la articulación de políticas activas y para el desarrollo de medidas de prevención y protección eficaces y en este sentido el Gobierno de España es consciente de que éste es uno de los aspectos en los que se debe avanzar, como muestran los distintos informes periódicos de los organismos internacionales.

Otro de los ámbitos prioritarios es el educativo, a pesar de los considerables avances desarrollados, tanto a nivel internacional como nacional, es necesario continuar impulsando acciones para evitar que la discriminación por origen racial o étnico esté presente en los sistemas educativos, por la indudable relevancia de la educación en el ámbito de la creación de valores, un gran número de organismos internacionales ha realizado propuestas y recomendaciones para luchar contra el racismo y la xenofobia desde el ámbito educativo.

La utilización de Internet para la difusión de ideas y acciones racistas y xenófobas representa un creciente motivo de 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 proveedores de servicios en Estados que dificultan las investigaciones y la persecución de estas acciones.

Distintos estudios y análisis han mostrado cómo las minorías étnicas son representadas en numerosas ocasiones 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).

Por otra parte, hay que tener en cuenta que, si bien se han producido grandes avances en el reconocimiento de la diversidad, el pluralismo religioso es un fenómeno que aún no se ha normalizado.

2. Diagnóstico | **IV. Informes, estudios y encuestas**

También se han de destacar, los discursos y declaraciones públicas por parte de la clase política en general, especialmente en los periodos electorales, en los que manifiestan rechazo o prejuicios hacia determinados grupos de población, identificados por su origen étnico o racial, fomenta claramente la discriminación y exclusión de una parte de los ciudadanos de la sociedad española.

En todo caso, teniendo en cuenta toda la información acumulada para la elaboración de esta Estrategia a través de los informes mencionados a la hora de analizar y profundizar sobre los sistemas de información, sobre la coordinación institucional y con la sociedad civil, sobre la prevención y protección integral a las víctimas y sobre los distintos ámbitos específicos: educación, empleo, sanidad, vivienda, medios de comunicación, Internet, deporte y sensibilización se analizan en primer lugar el contexto, posteriormente se explican las acciones desarrolladas y a continuación se enumeran los objetivos y acciones a desarrollar en el marco de la estrategia.

3

Principios de la estrategia integral
contra el racismo,
la discriminación racial,
la xenofobia y otras formas
conexas de intolerancia

3. Principios de la estrategia integral contra el racismo y la xenofobia

La Estrategia se enmarca en la política estatal dirigida a la igualdad de trato y no discriminación y se rige por los principios establecidos por el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011 – 2014 y el Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010 – 2012. Estos principios son:

1. El principio de **Igualdad** de trato y la no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.
2. El principio de **Ciudadanía**, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de todos los ciudadanos y ciudadanas.
3. El principio de **Inclusión**, que implica la creación de procesos que lleven a superar las desventajas sociales, económicas, personales y culturales y permitan que se esté en condiciones de gozar de los derechos sociales y ejercer la participación ciudadana superando la estigmatización que conlleva la pobreza, la marginación y la exclusión.
4. El principio de **Interculturalidad**, como mecanismo de interacción positiva entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.
5. El principio de **Tolerancia**, definido como el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y medios de ser humanos. La tolerancia es una actitud activa de reconocimiento de los derechos humanos universales y las libertades fundamentales de los demás. No sólo es un deber moral, sino además, una exigencia política y jurídica, que han de practicarla los individuos, los grupos y los Estados, como bien establece la Declaración de Principios de la UNESCO sobre Tolerancia.

3. Principios de la estrategia integral contra el racismo y la xenofobia

La Estrategia integral de lucha contra el racismo y la xenofobia parte de la concepción constitucional (artículo 9.2) de un Estado activo, que mediante sus políticas públicas trata de remover los obstáculos que impiden el desarrollo de las personas en igualdad de condiciones y oportunidades. Supone tomar conciencia acerca de las posibilidades reales que diversos sectores de la población tienen para acceder o no a los bienes sociales, culturales y económicos, a los servicios públicos, los servicios privados, la constitución de relaciones sociales y culturales con la comunidad y la participación en los procesos políticos.

La aplicación del principio de igualdad de trato y la eliminación de toda clase de discriminación es un elemento estratégico esencial para el perfeccionamiento de la calidad democrática, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible del conjunto de la sociedad.

Por tanto, lograr una sociedad cohesionada e integrada implica garantizar la participación *activa* a todos los ciudadanos y ciudadanas, reconociendo y respetando las diferencias, pero promoviendo el diálogo crítico, la interrelación y la interacción de personas pertenecientes a culturas diversas, a fin de garantizar a un tiempo la cohesión social basada en principios constitucionales compartidos y el respeto y la valoración positiva de la diversidad.

4

Análisis, sistemas de información
y acción jurídico penal sobre racismo,
discriminación racial, xenofobia
y otras formas conexas de intolerancia

ÍNDICE

4. Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia | I. Contexto

I Contexto

El conocimiento de la evolución del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, es un factor clave para la articulación de políticas activas y para el desarrollo de medidas de prevención y protección eficaces.

Así lo recoge el Plan de Acción de la Conferencia Mundial de Durban, cuando insta a los Estados a recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos estadísticos fiables a nivel nacional y local, y a tomar todas las medidas necesarias para evaluar periódicamente la situación de los individuos y de los grupos que son víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

Por otra parte, también invita a los Estados a promover y realizar estudios sobre la manera en que esta discriminación puede reflejarse en las leyes, las políticas, las instituciones y las prácticas; así como en qué forma puede haber contribuido a la victimización y exclusión de la población especialmente vulnerable, en particular a las mujeres y a la infancia.

El objetivo es establecer la adecuada vigilancia sobre la situación de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad ante la discriminación por origen racial o étnico, y el desarrollo de legislación, políticas, prácticas y otras medidas encaminadas a prevenir y combatir el racismo y la xenofobia.

El Gobierno de España es consciente de que éste es uno de los aspectos en los que se debe avanzar, como muestran los distintos informes periódicos de los organismos internacionales, concretamente:

4. Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia | I. Contexto

- ▶ Naciones Unidas, a través del Consejo de Derechos Humanos, en el Examen Periódico Universal realizado a España en el año 2010; así como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) en su examen del informe presentado sobre España en el año 2011.
- ▶ La Comisión Europea de Racismo y Xenofobia (ECRI) del Consejo de Europa, en su Cuarto Informe sobre España, adoptado en diciembre de 2010.
- ▶ La Agencia de Derechos Fundamentales (FRA) de la Unión Europea, en sus informes anuales.

Las recomendaciones y propuestas de los organismos internacionales en cuanto al análisis y sistemas de información, pueden agruparse en los siguientes ejes:

- a)** Recabar de manera periódica y pública información sobre actos de discriminación racial, entre los órganos policiales, judiciales, penitenciarios y los servicios de inmigración, respetando las normas relativas a la confidencialidad, el anonimato y la protección de los datos de carácter personal;

Además, manifiestan su preocupación por la inexistencia de cifras oficiales sobre incidentes racistas y xenófobos, ni sobre el número de denuncias presentadas, las acciones judiciales entabladas, las condenas pronunciadas, las penas impuestas por delitos cuya agravante es la motivación racial, de acuerdo con el artículo 22.4 del Código Penal español y las reparaciones concedidas a las víctimas.

Igualmente, advierten de que la inexistencia o el escaso número de denuncias, enjuiciamientos y sentencias por actos de discriminación racial no debería considerarse como necesariamente positivo, ya que también puede ser un indicador, entre otros, del temor de las víctimas a la reprobación social o a represalias, de la falta de confianza en los órganos policiales y judiciales, o bien, de una atención o sensibilización insuficientes de estas autoridades frente a las denuncias por actos de discriminación.

4. Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia | I. Contexto

Otro posible motivo del escaso número de denuncias es el desconocimiento de muchas personas autóctonas y de origen inmigrante sobre las conductas de discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, sus causas y sus consecuencias.

- b)** Proporcionar datos completos sobre las denuncias presentadas, las acciones judiciales entabladas, las condenas pronunciadas, las penas impuestas y las reparaciones concedidas a las víctimas.

La Comisión Europea de Racismo y Xenofobia (ECRI) del Consejo de Europa, emitió su recomendación nº 11 de política general, sobre la lucha contra el racismo y la discriminación por la policía.

Esta recomendación, en su párrafo 11 insta a asegurar que la policía investiga todas las infracciones racistas, en sí mismas, y también todas aquellas infracciones que tengan una motivación racista, y en su párrafo 13 llama a alentar a las víctimas y a los testigos de incidentes racistas a denunciar los mismos.

Para asegurar que la investigación es exhaustiva y no pasa por alto la motivación racista en infracciones ordinarias, la ECRI recomienda adoptar una definición amplia de incidente racista, entendiendo para los propósitos de su recomendación, que “un incidente racista es cualquier incidente, que es percibido como racista por la víctima o cualquier otra persona”. De esta manera, sería posible que un testigo o la policía consideren que el móvil de un incidente es racista aunque la víctima no esté de acuerdo.

Esta definición no pretende prejuzgar si existió un móvil racista en el perpetrador sino asegurar que todas las posibles motivaciones basadas en el origen racial, etnia, nacionalidad, lengua o religión de la víctima sean evaluadas e investigadas.

La ECRI, en sus recomendaciones, diferencia entre incidente e infracción racista. Un incidente racista no es necesariamente una infracción racista, ya que no necesariamente tiene reconocimiento legal como delito o falta. Por lo tanto, todas las infracciones racistas pueden ser calificadas como incidentes racistas, pero no necesariamente a la inversa.

4. Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia | I. Contexto

El Código Penal Español regula diferentes delitos cometidos por motivos discriminatorios, concretamente el delito de torturas cometido por autoridad o funcionario público cometido por cualquier razón basada en algún tipo de discriminación (Art. 174 CP), el delito de discriminación en el ámbito laboral (Art. 314), el delito de provocación al odio, la violencia o la discriminación (art. 510), la denegación por funcionario público, autoridad o particular de servicios públicos (Art. 511), la denegación de prestaciones en el marco de actividades profesionales o empresariales (Art. 512), la asociación ilícita para promover o incitar al odio, la violencia o la discriminación (art. 515.5, los delitos contra la libertad de conciencia y los sentimientos religiosos (Arts. 522 a 525) y el delito de difusión de ideas que justifican el genocidio (Art. 607.2). Asimismo contempla en su Art. 22.4 como circunstancia agravante genérica cometer cualquier delito “por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, orientación o identidad sexual, la enfermedad que padezca o su discapacidad”.

Respecto al Art. 510 del Código Penal su vigente redacción plantea problemas de interpretación, en especial el término “provocación” que está dando lugar a resoluciones contrapuestas en los tribunales.

La Unión Europea en su 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, afirma que “el racismo y la xenofobia constituyen una amenaza contra los grupos de personas que son objeto de dicho comportamiento” y que “es necesario definir un enfoque penal del racismo y la xenofobia... con sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias contra las personas físicas y jurídicas que cometan tales delitos o que sean responsables de los mismos”, exige a cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para garantizar que se castiguen, entre otras, las siguientes conductas intencionadas:

- a) la incitación pública a la violencia o al odio dirigidos contra un grupo de personas o un miembro de tal grupo, definido en relación con la raza, el color, la religión, la ascendencia o el origen nacional o étnico.

4. Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia | I. Contexto

- b)** la comisión de uno de los actos a que se refiere la letra a) mediante la difusión o reparto de escritos, imágenes u otros materiales.

La memoria de la Fiscalía General del Estado estimó necesario abordar la reforma de los preceptos antidiscriminatorios del Código Penal. Desde el Servicio de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía Provincial de Barcelona, se señaló en las memorias de 2008, 2009 y 2010 que, *“sí bien el código penal de 1995, aprobado por LO 10/95 de 23 de noviembre, supuso un hito histórico y un gran cambio en el abordaje del fenómeno de la discriminación, al contemplar de manera expresa figuras delictivas y una agravante específica que sancionaban ciertos comportamientos en los que el móvil de la discriminación estaba presente, los constantes cambios producidos en la sociedad española y la escasa aplicación que han tenido algunos de los citados artículos del código penal, han puesto de manifiesto la necesidad de proceder a su actualización para cubrir sus omisiones, deficiencias o lagunas”*.

Cabe mencionar el ejercicio judicial de la Acción Popular contra el Racismo y la Xenofobia llevado a cabo por la sociedad civil a través de distintas ONGs y movimientos asociativos. Cabe resaltar la experiencia acumulada desde 1994 por la ONG Movimiento contra la Intolerancia, que cuenta con una gran experiencia en la lucha contra el racismo en los casos judiciales por crímenes racistas reflejados en diversas sentencias en los casos de Lucrecia Pérez, Miwa Buene entre otros, así como la ilegalización y condena de los integrantes de grupos por provocación a la discriminación y al odio racial (Sentencia “Blood and Honour”).

Hay que resaltar igualmente la definición de Crimen o Delito de Odio, consensuada en la OSCE, como cualquier infracción penal motivada por prejuicios o animadversión a la víctima a causa de su conexión, pertenencia o relación con un grupo social vulnerable de intolerancia.

Estos delitos son motivados por fobias que dañan a personas, a sus propiedades y al grupo con el que se identifican, generando diversos ámbitos de victimización social, ya que el daño que produce un delito de odio no solo afecta directamente a la víctima, sino también a su familia, sus amigos, su colectivo de pertenencia, su realidad asociada como a entidades que los apoyan y a toda la sociedad democrática que ve degradada su convivencia generando graves riesgos futuros para la paz.

4. Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia | II. Actuaciones desarrolladas

II Actuaciones desarrolladas

a) Modificaciones introducidas en el Sistema Estadístico de Criminalidad

Con la intención de registrar de forma precisa y fehaciente cualquier acto susceptible de ser calificado como racista o xenófobo, por parte del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, tras la realización de consultas técnicas al Observatorio Español del Racismo y Xenofobia, del Ministerio de Trabajo e Inmigración, ha incorporado una serie de modificaciones en el Sistema Estadístico de Criminalidad. Todo ello con la finalidad de dar cumplimiento a los requerimientos internacionales de obtención y publicación de estadísticas sobre incidentes racistas.

De esta forma, el Sistema recopila, a partir de 2011, los datos estadísticos procedentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Policías Autonómicas de Cataluña, País Vasco y Navarra.

b) Protocolo de Colaboración entre la Secretaría de Estado de Seguridad y la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

El Protocolo tiene por objeto fomentar un ámbito de actuación conjunto entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo e Inmigración que promueva la colaboración de ambos en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

En el marco de actuaciones de formación que se incluyen dentro de este Protocolo, se realizarán Jornadas de Formación sobre Racismo, Xenofobia y Discriminación en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Como ejemplo, ya se ha realizado un seminario en la Escuela de Policía Nacional de Ávila bajo el título “La policía ante los problemas de racismo, xenofobia y discriminación a minorías en sociedades multiétnicas” durante una jornada completa a la que asistió todo el alumnado de escala básica de la escuela.

4. Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia | II. Actuaciones desarrolladas**c) Se ha desarrollado una base de datos de casos de vulneración de los derechos de las personas bajo custodia policial.**

En cumplimiento de lo previsto en el Plan de Derechos Humanos, el Ministerio del Interior ha diseñado una aplicación informática que permite recopilar información estadística de los casos de extralimitación o vulneración de los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial. Esta base de datos incluye los delitos racistas y los que tienen componente o agravante de racismo o xenofobia.

d) Creación en la Fiscalía Provincial de Barcelona, en octubre de 2009, de un Servicio Especial de Delitos de Odio y Discriminación, a la que han seguido las Fiscalías Provinciales de Madrid, Valencia y Málaga.

La finalidad de las mismas es coordinar la actuación de todos y todas las fiscales que componen dicha Fiscalía en aquellos hechos delictivos cometidos por motivos discriminatorios, a fin de garantizar la necesaria unidad de actuación del Ministerio Fiscal en la interpretación y aplicación de la ley, así como facilitar a los fiscales mayores herramientas doctrinales y jurisprudenciales en la lucha contra la discriminación mediante la recopilación y puesta disposición de los mismos de toda la copiosa información, documentación y recomendaciones que emanan de los organismos internacionales de defensa de los derechos humanos, bien a nivel de Naciones Unidas como a nivel europeo, así como la jurisprudencia que emana de los diferentes tribunales sobre principio de igualdad y no discriminación (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo).

e) Creación de un Fiscal de Sala del Tribunal Supremo, delegado para la tutela penal del principio de igualdad y la no discriminación, por decreto del Fiscal General del Estado. La realidad social y el contexto jurídico, particularmente en el ámbito de la Unión Europea, refleja la necesidad de ofrecer una respuesta institucional al fenómeno de la discriminación, puesto que la dificultad de la lucha contra la discriminación no se halla tanto en el reconocimiento del problema como en la protección real y efectiva de las víc-

4. Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia | II. Actuaciones desarrolladas

timas. En este sentido, es indudable que la tarea ya consolidada de algunas de las redes de Fiscales y Especialistas, con el correspondiente fiscal de sala a la cabeza, ha venido a cubrir importantes áreas en las que la vulneración del principio constitucional de igualdad se traduce en conductas delictivas, e incluso también otros fenómenos ajenos a la esfera penal, en los que la frecuencia o la gravedad de los comportamientos discriminatorios que afectan a personas o grupos en situación de especial vulnerabilidad ha exigido la intervención especializada del Ministerio público; abordando cotidianamente situaciones conflictivas directamente vinculadas a la discriminación por razón de sexo, de origen, de situación económica o social o edad¹⁴.

f) Actuaciones de formación continua, por parte de la Fiscalía General del Estado, sobre el principio de igualdad y no discriminación, dentro del programa de la carrera fiscal, incluyendo una actividad bajo el título: *“Intervención penal ante la Discriminación y el Principio de Igualdad”* que tiene por finalidad impulsar la formación de los miembros del Ministerio Fiscal en esta materia.

g) Se ha realizado la encuesta anual, de ámbito estatal, por parte del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), “Actitudes ante la discriminación por origen racial o étnico” en 2007 y “Actitudes hacia la inmigración” en 2008, 2009 y 2010.

Esta encuesta se viene financiando a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración; a través de la coordinación con el CIS se incorporan variables que permiten seguir la evolución de las actitudes racistas y xenófobas en la sociedad española.

h) Se han publicado el “Informe de la Evolución del racismo y la xenofobia en España”, de 2008, 2009 y 2010, elaborados a través del análisis de los datos recogidos por el CIS en las referidas encuestas. A través de estos informes se puede trazar con cierta perspectiva la evolución de las actitudes hacia la inmigración en España.

14 Decreto de 10 de octubre de 2011, del Excl. Sr. Fiscal General del Estado por el que se nombra Fiscal de Sala en el Tribunal Supremo, delegado para la tutela penal de la igualdad y contra la discriminación.

4. Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia | II. Actuaciones desarrolladas

i) Se han elaborado los informes y estudios por parte del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación de las Personas por Origen Racial o Étnico, entre los que destacan:

- ▶ El estudio “Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas”.
- ▶ El Informe de la Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación por origen racial o étnico.
- ▶ El 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.

j) Se han elaborado por parte del Instituto Nacional de Estadística, la Encuesta Nacional de Salud, que incluye un apartado con preguntas sobre percepción de discriminación en determinadas situaciones, su causa y la frecuencia¹⁵, y la Encuesta Europea de Salud que también analiza determinadas características sobre la discriminación en el lugar de trabajo¹⁶.

k) Se ha realizado el “Barómetro de Opinión de la Comunidad Musulmana de origen inmigrante”, en 2011 se ha realizado la quinta oleada del estudio financiado conjuntamente por los Ministerios del Interior, Justicia y Trabajo e Inmigración, que quiere contribuir a mejorar el conocimiento público de la percepción social, valores, actitudes y opiniones de este colectivo, así como a la eliminación de estereotipos alejados de la realidad y, en definitiva, a la integración y entendimiento recíproco con la sociedad de acogida. La principal conclusión que debemos extraer de la información recabada mediante las más de 2.000 entrevistas realizadas, es que el colectivo valora de forma muy positiva a la sociedad española, sus instituciones y sistema político y expresa, además, un notable grado de confianza en los principales grupos y entidades sociales.

15 <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t15/p419&file=inebase&L=0>

16 <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t15/p420&file=inebase&L=0>

4. Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia | III. Objetivos y medidas a desarrollar en el marco de la estrategia

III Objetivos y Medidas a desarrollar en el marco de la Estrategia

Objetivo 1. Analizar la conveniencia de modificar el artículo 510 del código penal y de incorporar tanto a este delito como al delito de difusión de ideas que justifican el genocidio (art.607.2), la necesaria responsabilidad de las personas jurídicas, conforme establece la Decisión Marco 2008/913/JAI.

Objetivo 2. Mejora de los sistemas de recogida de información estadística institucional¹⁷ sobre “incidentes racistas” y xenófobos, discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.

- 2.1.** Registro de “incidentes racistas y xenófobos” entendiendo por tales: *“cualquier incidente que es percibido como racista por la víctima o cualquier otra persona”*¹⁸.
- 2.2.** Recogida de datos sobre el número de denuncias cursadas y el tipo de infracciones penales registradas con componentes racistas, xenófobos u otra forma conexas de intolerancia, en el Sistema Estadístico de Criminalidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- 2.3.** Se realizarán las actuaciones tendentes a procurar que la estadística de juzgados, tribunales y fiscalías recoja al menos, datos cuantitativos y cualitativos cuando los datos se refieran a infracciones penales, con motivación discriminatoria, el número de denuncias presentadas, diligencias de investigación de la Fiscalía tramitadas, procedimientos judiciales, tipos de delitos y faltas por los que se dictan las sentencias, número de casos en los que tratándose de delito se aprecia la agravante de discriminación del artículo 22.4 del Código Penal o casos, en que tratándose de juicio de faltas, hubo una motivación discriminatoria, forma de terminación de los procedimientos, las resoluciones de fondo sobre los mismos, las penas y medidas impuestas y en su caso las reparaciones concedidas a las víctimas.

17 PECCI II. Área 7.2. Igualdad de Trato y Lucha contra la Discriminación. Objetivo 1. Medida 1.1.1.

18 En aplicación de la Recomendación de política general de la ECRI – Consejo de Europa, sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial por parte de la policía.

4. Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia | III. Objetivos y medidas a desarrollar en el marco de la estrategia

- 2.4.** Promover la creación de Servicios de Fiscalías de delitos de odio y discriminación en todas las demarcaciones territoriales en que el número de incidentes e infracciones de este tipo así lo aconseje y *en su caso de una fiscalía de Sala que haga efectivo el principio de unidad de actuación, unificando criterios interpretativos y de actuación y facilite una aplicación eficaz de la normativa penal en esta materia.*
- 2.5.** Se llevarán a cabo actuaciones específicas de formación dirigidas a los funcionarios de la Administración de Justicia y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, poniendo énfasis en la adecuada recogida de los “incidentes racistas”, mejorando los procedimientos de recolección de incidentes racistas y su precisa contabilización¹⁹.
- 2.6.** Contemplar la posibilidad de desarrollar protocolos de actuación policial frente a incidentes racistas.
- 2.7.** Desarrollar un sistema de indicadores que permita facilitar la identificación de un delito de odio, y de forma específica los representados a través de mensajes y simbología del odio.
- 2.8.** El personal de seguridad privada para su previa habilitación y posterior ejercicio de sus funciones deberán acreditar la superación de pruebas que demuestren la debida formación en el principio de igualdad y prohibición de discriminación de las personas, muy en particular en el ámbito del ejercicio del derecho de reserva de admisión.
- 2.9.** Las empresas de seguridad privada deberán incluir en sus programas de formación continuada la paulatina formación de todo su personal ya habilitado en dicho ámbito.

Objetivo 3. Publicación de los datos estadísticos recabados sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

- 3.1.** Publicación de los datos estadísticos referidos en el objetivo 2.2. por parte del Ministerio del Interior.

¹⁹ PECE II. Área 7.2. Igualdad de Trato y Lucha contra la Discriminación. Objetivo 4. Medida 4.2.3.

4. Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia | III. Objetivos y medidas a desarrollar en el marco de la estrategia**3.2.** Publicación de los datos estadísticos referidos en el objetivo 2.3. a través del Ministerio de Justicia.

Objetivo 4. Fomento de encuestas y líneas de estudio para el conocimiento de la situación del racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia *en los ámbitos que se considere más relevante*²⁰.

- 4.1.** Apoyo al estudio, análisis e identificación de los factores discriminatorios de la normativa a nivel estatal, autonómico y local²¹.
- 4.2.** Apoyo al estudio, análisis e identificación de los factores y actores que intervienen en los procesos de discriminación, odio y violencia por motivos de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia²².
- 4.3.** Estudio de la cifra sumergida de infracciones penales cometidas y no denunciadas por motivos discriminatorios por causa de su origen racial o étnico, y en su caso por discriminación múltiple por razón de sexo, orientación o identidad sexual, religión o creencias, enfermedad, discapacidad... mediante los correspondientes estudios sociológicos.

Objetivo 5. Introducir los indicadores y procedimientos que permitan el conocimiento de las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos de la discriminación en la elaboración de los estudios, memorias o estadísticas, elaborados o promovidos por las distintas administraciones públicas, siempre que se refieran o afecten a aspectos relacionados con la igualdad de trato.

20 PECCI II. Área 7.2. Igualdad de Trato y Lucha contra la Discriminación. Objetivo 1. Medida 1.1.2.

21 PECCI II. Área 7.2. Igualdad de trato y Lucha contra la Discriminación. Objetivo 1. Medida 1.3.2.

22 PECCI II. Área 7.2. Igualdad de trato y Lucha contra la Discriminación. Objetivo 1. Medida 1.2.1.

4. Análisis, sistemas de información y acción jurídico penal sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia | III. Objetivos y medidas a desarrollar en el marco de la estrategia

Objetivo 6. Continuidad en la elaboración y publicación de datos estadísticos.

- 6.1.** Elaboración, publicación y difusión anual del Informe sobre el Racismo y la Xenofobia en España por parte del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
- 6.2.** Elaboración, publicación y difusión anual del Panel contra la Discriminación elaborado por el Consejo para la Promoción de Igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico.
- 6.3.** Elaboración, publicación y difusión anual del Informe anual de la Red de Asistencia a Víctimas de discriminación por origen racial o étnico”.

Objetivo 7. Contribuir al estudio, investigación y realización de acciones formativas en derecho y políticas antidiscriminatorias

A large, stylized number '5' in a light orange color serves as a background for the page. The number is composed of several geometric shapes: a vertical bar on the left, a horizontal bar at the top, and a large circular loop at the bottom right.

5

Impulso de la coordinación
y cooperación institucional
y con la sociedad civil

I Contexto

La lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia requiere de una revisión constante de los esfuerzos de coordinación y cooperación institucional e intergubernamental en el ámbito internacional, nacional, regional y local, siendo este un eje central de cualquier estrategia frente a la discriminación y el racismo, debido al carácter transversal respecto al conjunto de acciones definidas por ésta.

Así lo establece el Plan de Acción de la conferencia Mundial de Durban al afirmar que la eliminación total del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, requiere que las recomendaciones, estrategias, políticas, programas y medidas, contenidas en el Programa de Acción, en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales son responsabilidad de todos los Estados, con la plena participación de la sociedad civil a nivel nacional, regional e internacional.

A nivel europeo muchas de las actuaciones que se vienen realizando en materia de igualdad de trato y no discriminación, de lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, están estrechamente relacionadas con las políticas activas de integración social.

Uno de los numerosos proyectos de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea FRA es el proyecto *Connecting Rights: A Joined-up Governance Approach to Fundamental Rights Implementation* (2010-2012) cuyo objetivo es explorar y desarrollar métodos sobre cómo mejorar la implementación de los derechos en los diferentes niveles de la administración, con el fin de garantizar una mayor eficacia y salvaguarda de los derechos de las personas en la Unión Europea.

Por otra parte, la UNESCO viene impulsando desde el año 2004 la Coalición Internacional de Ciudades contra el racismo con la finalidad de crear una red de ciudades interesadas en el intercambio de experiencias con el objeto de mejorar sus políticas de lucha contra el racismo, la discriminación y la xenofobia, por considerar las ciudades como un espacio privilegiado para conectar las acciones globales con las locales.

Es dentro de este contexto que, en diciembre de 2004, en Núremberg, con motivo de la IV Conferencia Europea de Ciudades por los Derechos Humanos, se inició la Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo, adhiriéndose a la iniciativa 40 municipalidades, las cuales se han comprometido a desarrollar *El Plan de Acción de 10 puntos*. Dentro del conjunto de acciones previstas para combatir el racismo en las ciudades, se destaca la necesidad de mejorar la colaboración entre las administraciones del Estado, en este caso los gobiernos locales, con las entidades y organizaciones sociales. Algunas ciudades españolas se han incorporado a esta iniciativa, por lo que deben desarrollar acciones coordinadas por la Coalición según lo establecido por el Plan de Acción.

Dado que las ciudades y sus barrios son zonas privilegiadas para impulsar el diálogo intercultural y promover la diversidad cultural y la cohesión social, la iniciativa impulsada por la UNESCO ha permitido resaltar la importancia de las autoridades municipales para crear y gestionar mejor la diversidad y luchar contra el racismo, la xenofobia y todas las formas de discriminación.

II Acciones desarrolladas

En España, la promoción de políticas activas de integración social, y dentro de estas de las acciones de sensibilización y de lucha contra el racismo y la xenofobia, constituye uno de los pilares básicos de la política integral de inmigración, en la que la cooperación entre las distintas administraciones se ha convertido en elemento clave.

Así lo viene mostrando el Fondo de Apoyo para la Acogida e Integración de los Inmigrantes y el Refuerzo Educativo desde su creación en 2005, que enmarcado dentro del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, ha permitido dar sostenibilidad e incrementar las actuaciones en materia de integración de inmigrantes, aunar esfuerzos financieros y facilitar el intercambio de información, experiencias y el aprendizaje compartido.

La aprobación y ejecución del PEI ha creado un modelo de gobernanza relacional y abierto a la participación del Estado, Comunidades Autónomas y Municipios, promoviendo la coordinación entre los distintos niveles de la administración, y entre administraciones.²³

Un ejemplo de ello ha sido el desarrollo del proyecto Estrategias de Sensibilización para la Ciudadanía y la Integración (ESCI). Durante el año 2010 se desarrolló la tercera fase del proyecto (ESCI III), que tuvo como objeto el impulso de Planes Locales de Sensibilización en el ámbito de la igualdad de trato y la no discriminación.

También se ha de destacar la creación de oficinas para la no discriminación por parte de Corporaciones Locales, como administración más cercana al ciudadano, como la del Ayuntamiento de Barcelona, que permiten informar y orientar a las víctimas acerca de cuándo, cómo, dónde y de qué manera denunciar las situaciones de discriminación, además de dar el necesario soporte asistencial o social que puedan necesitar o realizar labores de mediación y/o reparación en casos de discriminación no delictiva.

23 Las entidades locales han participado tanto en los planes innovadores como del Fondo de Apoyo al establecerse, mediante los convenios anuales, un mínimo de recursos que las CCAA han debido transferir a los municipios, permitiendo la dotación de recursos y de servicios, así como la puesta en marcha de proyectos piloto (Barrios) y acciones innovadoras.

Igualmente, otro factor a considerar a la hora de valorar los programas, proyectos y planes de intervención es la experiencia acumulada en España por el movimiento asociativo con una larga trayectoria en la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Asimismo, pueden mencionarse otros proyectos desarrollados por otros departamentos ministeriales, dentro de los cuales se ha señalado la lucha contra todo tipo de discriminación como una de las prioridades que debe estar presentes en la ejecución de las políticas desarrolladas por el conjunto de las administraciones públicas. En este sentido, deben mencionarse, los siguientes proyectos:

- a) Proyecto todoimás Foro 2011 para la igualdad y la no discriminación, impulsado por la Secretaría de Estado de Igualdad (SEI), y articulado en torno a un conjunto de seminarios desarrollados en colaboración con distintas Comunidades Autónomas en los que representantes de las administraciones públicas estatal y autonómica debaten con los movimientos sociales y los interlocutores sociales sobre los contenidos mínimos que deberían integrar las políticas en favor de la Igualdad de Trato y la no Discriminación.
- b) La elaboración y desarrollo de un Plan Local de Actuación Integral contra la Discriminación, impulsado también por la Secretaría de Estado de Igualdad y ejecutado por el Ministerio de Sanidad Política Social e Igualdad en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, y que tiene como objetivo fundamental el dotar a las entidades locales de las herramientas adecuadas para la puesta en marcha de políticas que tengan como objetivo la prevención y erradicación de cualquier forma de discriminación. Entre otras actividades el plan contiene acciones formativas en temas de igualdad de trato y no discriminación de empleados públicos de las entidades locales, una campaña de sensibilización en las entidades locales, la difusión de buenas prácticas locales a favor de la igualdad de trato y la no discriminación, así como la puesta en marcha de planes piloto que se esperan extender a otras entidades locales.

Si bien las acciones de sensibilización han ido incorporándose crecientemente a los planes de integración a nivel autonómico y local, durante el

proceso de análisis del contexto actual realizado para la formulación del II Plan de Ciudadanía e Integración, los participantes con experiencia en este ámbito y las organizaciones sociales, manifestaron su preocupación sobre algunos aspectos estrechamente relacionados con los objetivos de la Estrategia de lucha contra el racismo y la xenofobia, como son:

- ▶ Se percibe la necesidad de una mayor respuesta institucional y social ante las manifestaciones públicas de xenofobia, racismo, intolerancia o islamofobia, en algunos casos por la falta de instrumentos para condenar los discursos y manifestaciones claramente discriminatorias, con la consecuente sensación de una falta de sanción social y jurídica.
- ▶ Se ha identificado la necesidad de articulación de los esfuerzos públicos y de las entidades sociales que desarrollan su actividad en esta materia. La demanda de las entidades apunta a afianzar el papel de las organizaciones del tercer sector como agentes expertos en el trabajo contra el racismo y la xenofobia, y el papel que puede desempeñar la sociedad civil. Es preciso habilitar espacios de coordinación y trabajo en red de modo que los agentes sociales puedan ser partícipes, en la medida de sus posibilidades, en la elaboración y desarrollo de unas políticas sociales transversales a todas las áreas. Por otro lado se señala también el rol del voluntariado como una herramienta potenciadora de valores solidarios y un modelo de referencia que contribuya a eliminar estereotipos y prejuicios que giran en torno a la inmigración.

La Estrategia nacional de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia establece un marco estatal que incluye una serie de principios, objetivos y programas que se consideran prioritarios en la lucha contra la discriminación por origen racial o étnico.

La necesidad de incluir la igualdad de trato y no discriminación en todas las políticas públicas, es patente en los numerosos proyectos del gobierno español que hemos mencionado con anterioridad²⁴ y la necesidad de establecer mecanismos eficaces de cooperación y coordinación interguber-

24 En concreto el PEI II incorpora esta como un objetivo central dentro del Área de Igualdad de Trato y Lucha contra la Discriminación. Véase Objetivo 4, pág.177.

namental e institucional. Coinciden en resaltar que la inclusión del principio de igualdad de trato en todas las políticas públicas es imprescindible para avanzar en la lucha contra la discriminación eliminando los obstáculos que para la aplicación de este principio se identifiquen desde los distintos sectores de intervención pública.

Por ello, uno de los ejes centrales de la Estrategia es su carácter de marco para la coordinación y cooperación a nivel estatal. La estrategia pretende ser un instrumento que permita dinamizar políticas, aglutinar iniciativas, crear partenariados y dotar de coherencia a las actuaciones que llevan a cabo tanto las Administraciones Públicas como la sociedad civil, en materia de lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

Particular importancia adquiere por tanto, el desarrollo de instrumentos de participación, la configuración de distintos órganos y foros deliberativos a escala local, autonómica y nacional donde esté presente el movimiento asociativo inmigrante y el tejido social articulado en torno al fenómeno migratorio y las asociaciones y entidades relacionadas con los grupos de población especialmente vulnerables, como la población gitana.

Debemos en este sentido destacar la existencia de numerosos órganos, como el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes como órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes, adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración, el Consejo Estatal del Pueblo Gitano²⁵, actualmente adscrito al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, y el Instituto de Cultura Gitana, adscrito al Ministerio de Cultura y por último el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico²⁶, adscrito al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad y cuyos objetivos son, entre

25 El Consejo Estatal del Pueblo Gitano, creado en 2005, como órgano consultivo y de participación de la población gitana, de carácter estatal, está ligado a las medidas propuestas en el ámbito de la política social.

26 El Consejo está adscrito al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad y su plan de trabajo fue aprobado en enero de 2010. Su principal finalidad será la asistencia a las víctimas a través de una red de oficinas en toda España, la realización de estudios e informes y actividades de sensibilización, formación e información

otros, la asistencia independiente a las víctimas de discriminación a través de una red de oficinas en toda España, la realización de estudios e informes y actividades de sensibilización, formación e información.

La representación de los órganos es diversa, pero, las asociaciones de inmigrantes, asociaciones gitanas, asociaciones que tienen entre sus objetivos la lucha contra la discriminación y la promoción de los Derechos Humanos y otras de carácter general, los miembros de organizaciones empresariales y miembros de organizaciones sindicales así como representantes de las administraciones central, autonómica y local, realizan informes a proyectos legislativos o planes del Gobierno, y en este sentido han elaborado informes sobre los numerosos instrumentos del Gobierno que hemos mencionado.

Las instituciones internacionales, especialmente el Consejo de Europa y la Unión Europea vienen recomendando la necesidad de que los estados pongan en marcha órganos independientes especializados en la lucha contra la discriminación (comúnmente conocidos como órganos de igualdad de trato).

La existencia de estos Órganos se considera un elemento esencial para hacer efectivos el derecho a la 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 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 ante las administraciones públicas.

Actualmente, 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.

III Objetivos y Medidas a desarrollar en el marco de la Estrategia

Objetivo 1. Desarrollar instrumentos de inclusión y promoción de la igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico en todas las políticas públicas²⁷.

- 1.1.** Aprobar una Ley que trasponga de manera más adecuada los objetivos y los fines de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE.
- 1.2.** Impulsar el Consejo para la Igualdad de Trato y no Discriminación de las personas por el origen racial o étnico atendiendo a lo que marca la Directiva 2000/43/CE del Consejo²⁸, dotándolo adecuadamente de medios humanos, económicos y materiales que ofrezca protección frente a la discriminación, promueva el cumplimiento del derecho antidiscriminatorio, asista de manera real y efectiva a las víctimas y ejerza potestad sancionadora en aquellos comportamientos o prácticas antidiscriminatorias no constitutivas de infracción penal.
- 1.3.** Impulso de la cooperación entre las Administraciones del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, para integrar la igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de sus respectivas competencias²⁹.
- 1.4.** Fomento de la inclusión de programas de atención a las víctimas de discriminación en los Planes de actuación de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

27 Objetivo 2.2 Y 4 del Área de Igualdad de trato del PECCI II

28 Objetivo 2.3.1 del Área de Igualdad de trato del PECCI II, Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

29 Este objetivo incorpora las medidas 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4, 4.2.1 y 4.2.2 consideradas por el PECCI II en el objetivo específico de Integración de la igualdad de trato y no discriminación en las Administraciones Públicas del Área de Igualdad de Trato y Lucha contra la Discriminación.

5. Impulso de la coordinación y cooperación institucional y con la sociedad civil | **III. Objetivos y Medidas a desarrollar en el marco de la Estrategia**

- 1.5.** Establecimiento de foros de intercambio y contraste de políticas de la igualdad de trato y no discriminación de las distintas Administraciones Públicas.
- 1.6.** Fomento de la elaboración de planes y estrategias de sensibilización a nivel autonómico y local.
- 1.7.** Impulsar la formación de la Policía Local en interculturalidad, atención a la diversidad y mediación.³⁰
- 1.8.** Análisis de los temarios de las pruebas de acceso a la función pública, a fin de incluir en los mismos la igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico.
- 1.9.** Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, especialmente las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Ministerio Fiscal, Médicos Forenses, funcionarios de Instituciones Penitenciarias, reforzarán en sus acciones formativas el estudio del racismo, la xenofobia y la formas conexas de intolerancia y discriminación, tanto en los cursos selectivos de acceso al empleo público, como en la formación continua de los empleados públicos.
- 1.10.** Introducir los indicadores y procedimientos que permitan el conocimiento de las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos de la discriminación en la elaboración de los estudios, memorias o estadísticas, elaborados o promovidos por las distintas administraciones públicas, siempre que se refieran o afecten a aspectos relacionados con la igualdad de trato.
- 1.11.** Reforzar la actividad ordinaria del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de Personas por Origen Racial o Étnico y del Consejo Estatal del Pueblo Gitano relacionada con la población gitana inmigrante.

30 Medida 1.3.4. del Área de Convivencia del II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración

5. Impulso de la coordinación y cooperación institucional y con la sociedad civil | **III. Objetivos y Medidas a desarrollar en el marco de la Estrategia****Objetivo 2.** Mejorar la colaboración con las entidades sociales.

- 2.1.** Fortalecimiento de redes de cooperación entre entidades e instituciones que luchan contra el racismo y la xenofobia³¹.
- 2.2.** Desarrollo de proyectos comunicativos y de trabajo en red con la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información³².
- 2.3.** Organizar de forma periódica, foros contra el racismo y la xenofobia en colaboración con los órganos o mecanismos ya existentes, para ofrecer la posibilidad de debatir los problemas del racismo y la discriminación en las políticas y sus repercusiones.
- 2.4.** Fomentar la participación activa en la Red europea de órganos de igualdad de trato (EQUINET)³³.
- 2.5.** Impulsar el intercambio y la cooperación a nivel estatal, regional y local sobre las políticas de igualdad de trato y lucha contra el racismo y la xenofobia a partir de la identificación y difusión de experiencias exitosas y buenas prácticas³⁴.
- 2.6.** Continuar articulando y promoviendo iniciativas de las administraciones públicas con la sociedad civil, con el fin de dinamizar, aglutinar y dotar de mayor eficiencia a todas las actuaciones dirigidas a luchar contra el racismo y la xenofobia en los diferentes ámbitos de actuación considerados en la estrategia.

31 Objetivo 2.4.1 del Área de Igualdad de trato del PECE II

32 Objetivo 2.4.2 del Área de Igualdad de trato del PECE II

33 Medida tomada del Plan de Trabajo del Consejo Español para la igualdad de trato y la no discriminación de las personas por el origen racial o étnico.

34 Objetivo 4.1 del Área de Igualdad de trato del PECE II

6

Prevención y protección integral
a las víctimas de racismo,
discriminación racial, xenofobia
y formas conexas de intolerancia³⁵

35 Este punto recoge planteamientos elaborados por José Manuel Fresno, Presidente del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, expuestas en el documento: *"La protección contra la discriminación por origen racial o étnico en España"* Junio de 2011.

6. Prevención y protección integral a las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia | I. Contexto**I Contexto**

Los incidentes y hechos discriminatorios, de odio y violencia racista, xenófoba o de cualquier manifestación de intolerancia asociada no surgen solos. Los estereotipos y prejuicios son alimentados desde muy diversos ámbitos, incrementándose en contextos desfavorables de crisis económica o contextos sociales en los que se dan insuficientes garantías para los colectivos vulnerables, dándose situaciones donde emergen conductas individuales o colectivas, espontáneas u organizadas que vulneran o violan la dignidad y los derechos de las personas, pudiendo poner en grave riesgo la convivencia democrática como alertan de manera insistente todas las instituciones europeas.

Personas migrantes, gitanos, minorías étnicas, religiosas y sociales sufren, a veces de forma irreparable, el racismo, la xenofobia, el antisemitismo, la islamofobia y en general la intolerancia. Prevenir estas situaciones y proteger a las víctimas y a la ciudadanía en general, no solo es un deber ético, es un mandato derivado de los acuerdos internacionales. Una actuación integral y estratégica frente al racismo y la intolerancia asociada, debe contemplar su prevención, la denuncia de estas situaciones y la protección a las víctimas y a la ciudadanía democrática, aunando los esfuerzos de todos los agentes sociales e institucionales en esta labor humanista y democrática.

El papel de las ONGs, tanto en la prevención como en la protección frente al racismo y la xenofobia, se ha evidenciado durante los últimos 20 años. Numerosas asociaciones, en diversas ocasiones con colaboración institucional, han realizado importantes campañas de sensibilización preventiva, como fueron las pioneras de los años 90 “Combate el Racismo”, “Democracia es Igualdad” y “Jóvenes contra la Intolerancia” u otras que seguirían con posterioridad, definiendo entre todas el conocimiento del problema y los elementos sustanciales que han de abordarse en la lucha contra el racismo y la xenofobia.

6. Prevención y protección integral a las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia | I. Contexto

En ellas ya se manifestaron la importancia de trabajar con los gobiernos para mejorar la legislación, de monitorizar y denunciar incidentes racistas y xenófobos, de actuar como portavoces de las víctimas de delitos de odio, en especial, haciendo de intermediarias de las mismas ante las autoridades, de aportar asistencia práctica a las víctimas de delitos de odio, jurídica, psicológica y de otros servicios, de mejorar el conocimiento social e institucional de la existencia del racismo, la intolerancia, de los delitos de odio y discriminación. Estas y otras dimensiones evidenciadas por el tejido asociativo junto a la reclamación de políticas de igualdad de trato y no discriminación por el origen racial o étnico, políticas criminales frente al odio y la violencia racista y políticas de apoyo a la víctima van a determinar el contexto donde surgirían las primeras respuestas institucionales en materia de prevención y protección frente al racismo y la xenofobia.

La discriminación en muchos casos, está estrechamente relacionada con la exclusión. 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, sufre racismo o xenofobia, tiene más posibilidades de caer en la exclusión y quien es excluido tiene más posibilidades de ser discriminado.

Por eso las políticas de igualdad no son efectivas en la práctica si no conllevan la compensación de las desventajas. En este sentido, cobran especial relevancia 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 y los objetivos que se persigan.

6. Prevención y protección integral a las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia | I. Contexto

El Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico creado de acuerdo con la Directiva Europea 2000/43/CE, comenzó a desarrollar su actividad en octubre de 2009 en el marco del entonces Ministerio de Igualdad que tenía como funciones principales: asesorar a las víctimas de discriminación de forma independiente a la hora de tramitar sus reclamaciones; publicar estudios, investigaciones, informes con autonomía e independencia y promover medidas que contribuyan a la igualdad de trato y a la eliminación de la discriminación formulando las recomendaciones y propuestas que procedan.

En el año 2010 dicho Consejo publicó el primer panel sobre la discriminación por origen racial o étnico percibida por las propias víctimas. Entre los resultados del estudio resalta que existe una notable distancia entre la discriminación identificada de manera espontánea y los hechos objetivos atribuibles a la discriminación por motivos étnicos. 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 podrán 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.

Por otra parte, el estudio destaca que entre los ámbitos en los que se percibe mayor discriminación son la vivienda y la comunidad de vecinos; los cuerpos y fuerzas de seguridad, el empleo; espacios públicos y de ocio. También indica que 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.

6. Prevención y protección integral a las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia | II. Actuaciones desarrolladas

II Actuaciones desarrolladas

El Plan de Derechos Humanos, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros en diciembre de 2008, ha promovido medidas dirigidas a evitar que las personas puedan ser discriminadas, directa o indirectamente, por motivos de religión o creencias, discapacidad, edad, sexo, orientación sexual, origen racial o étnico. Muchas de estas medidas incluyen acciones relacionadas con la prevención y la protección de las víctimas, destacando entre estas:

- ▶ La propuesta al Parlamento de una Ley Integral para la Igualdad de trato y la no Discriminación³⁶
- ▶ La aprobación del primer Plan de Trabajo del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.³⁷
- ▶ La ejecución y evaluación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010).³⁸
- ▶ La aprobación y ejecución del Plan de acción para mejorar las condiciones de vida de la población gitana.³⁹

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 esa 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

36 Plan de Derechos Humanos, Medida 42.

37 Plan de Derechos Humanos, Medida 45.

38 Plan de Derechos Humanos, Medida 46.

39 Plan de Derechos Humanos, Medida 48.

6. Prevención y protección integral a las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia | II. Actuaciones desarrolladas

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.

La Red se creó formalmente en junio de 2010 y 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 (MPDL)
- ▶ Red Acoge.
- ▶ Unión Romani.

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 el informe presentado en enero de 2011 por las organizaciones participantes en la Red de Asistencia a Víctimas, hasta el 31 de diciembre de 2010, 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.

Por otra parte, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia continúa con la identificación, mantenimiento y actualización de la red de recursos CREADI –Centro de Recursos Antidiscriminación–, que proporciona información sobre

6. Prevención y protección integral a las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia | **II. Actuaciones desarrolladas**

servicios de asistencia jurídica, atención psicológica, asesoramiento, acompañamiento y mediación en todos los ámbitos de discriminación: origen racial o étnico, discapacidad, orientación sexual, edad, género y creencias religiosas, tanto a nivel nacional como por Comunidades Autónomas.

Garantizar la igualdad de trato de todas las personas sigue siendo un objetivo irrenunciable, sobre todo en los actuales tiempos de crisis, en cuanto mayor es el riesgo de que algunos de sus derechos fundamentales sean vulnerados. Se aspira por tanto a tener, no solamente unos instrumentos jurídicos adecuados que protejan a las personas ante cualquier trato desigual y desfavorable, sino contar con los medios suficientes para hacer estos derechos efectivos.

Es en relación a ese objetivo irrenunciable que el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, aprobado por Consejo de Ministros el 23 de septiembre de 2011, establece como uno de sus objetivos centrales: “Fomentar políticas integrales para la igualdad de trato y no discriminación que contemplen la prevención y denuncia de toda forma de racismo y xenofobia así como la protección y asistencia a las víctimas en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado”⁴⁰.

La actuación integral contempla la prevención, la denuncia, la protección y asistencia a las víctimas. La persecución de las prácticas discriminatorias y la asistencia a las víctimas se debe realizar implicando a todos los agentes sociales mediante la creación y/o mantenimiento de redes, que combinen el enfoque preventivo con el enfoque reparador, el cual incluye la finalidad formativa y la prevención general.

La protección frente a la discriminación comprende la adopción de medidas preventivas, la aplicación de métodos e instrumentos suficientes para su detección, y la articulación de medidas adecuadas para el cese de las situaciones discriminatorias.

40 PEI II. Premisas, Principios y Objetivos del Plan. Objetivo General N° 6.

6. Prevención y protección integral a las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia | II. Actuaciones desarrolladas

También se pueden destacar otros planes como el Plan de Actuación Policial contra Grupos Organizados Violentos de carácter Juvenil, puesto en marcha por la Secretaría de Estado de Seguridad, en 2005 y actualizado en 2009, regula la actuación policial contra los grupos violentos de carácter juvenil, en sus distintas versiones. Entre otros aspectos, está permitiendo al Ministerio del Interior realizar un censo y seguimiento policial permanente de los principales grupos violentos y xenófobos que actúan en España, así como de las páginas web que utilizan para la incitación a la violencia.

6. Prevención y protección integral a las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia | **III. Objetivos y Medidas a desarrollar en el marco de la Estrategia**

III Objetivos y Medidas a desarrollar en el marco de la Estrategia:

Objetivo 1. Prevenir y luchar contra cualquier forma de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia (directa, indirecta, múltiple...), teniendo en cuenta también otros motivos de discriminación como el género, la discapacidad, la religión o creencias y proporcionar atención integral a las víctimas de estas situaciones, para garantizar la igualdad de oportunidades en el disfrute de todos los derechos fundamentales y libertades públicas.⁴¹

1.1. Prevención integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

1.1.1. Fomento del diseño y puesta en marcha de Planes de prevención dirigidos a grupos especialmente vulnerables, teniendo en cuenta a los grupos susceptibles de sufrir discriminación múltiple.⁴²

1.1.2. Impulso del papel preventivo de la Red de Oficinas de atención a la discriminación del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.⁴³

1.1.3. Establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, que cumpla con la finalidad preventiva general frente a comportamientos discriminatorios, y permita la adecuada reparación a las víctimas de la discriminación, conforme a la Directiva 2000/43/CE del Consejo.

41 PECE II. Área7.2 Igualdad de Trato y lucha contra la discriminación, págs. 175-176 y plan de acción para el desarrollo de la población gitana 2010-2012. Actuaciones por objetivos. Objetivo 1.

42 PECE II. Área7.2 Igualdad de Trato y lucha contra la discriminación. Medida 2.1

43 PECE II. Antes, medida 1.1.3 del PECE II. Las denominadas “Red de Oficinas de atención a la discriminación” son el equivalente de la “Red de Centros de Asistencia a víctimas de discriminación por origen” coordinados por el Consejo para la promoción de igualdad de trato y no discriminación

6. Prevención y protección integral a las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia | III. Objetivos y Medidas a desarrollar en el marco de la Estrategia

- 1.1.4.** Impulso de programas destinados a desarrollar, por parte de la sociedad civil, actuaciones de prevención general y específica, sensibilización preventiva, voluntariado de intervención y acciones de neutralización de prejuicios y conflictos.
- 1.2.** Apoyo y atención integral a las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.
 - 1.2.1.** Desarrollo de la Red de Oficinas del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, destinadas a atención y apoyo integral de las víctimas.
 - 1.2.2.** Fortalecimiento de los servicios de asesoramiento, información y atención a las víctimas.
 - 1.2.3.** Desarrollo de sistemas y mecanismos de protección y denuncia de delitos de odio, discriminación racial o xenofobia, a través de protocolos de actuación⁴⁴.
 - 1.2.4.** Promoción/Impulso de mecanismos de denuncia innovadores.
 - 1.2.5.** Potenciar el apoyo a las organizaciones sociales que trabajan en defensa de las víctimas del racismo, el odio y la intolerancia, a fin de fortalecer su papel de servicio, atención, denuncia y seguimiento de los procedimientos judiciales.

Objetivo 2. Fomentar la inclusión de programas de atención a víctimas de discriminación en los Planes de actuación de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

⁴⁴ Las medidas de apoyo y atención integral a las víctimas 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3 han sido propuestas en el PECE II, punto 7.2

6. Prevención y protección integral a las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia | III. Objetivos y Medidas a desarrollar en el marco de la Estrategia

Objetivo 3. Capacitar e implicar a los agentes sociales, a los empleados públicos y a los profesionales en prevención y asistencia a las víctimas.

- 3.1.** Diseño de programas de formación dirigidos al conjunto de actores institucionales y sociales para un desempeño adecuado de su función en materia de prevención y asistencia a víctimas objeto de discriminación.
- 3.2.** Puesta en marcha de una red de operadores jurídicos que trabajen a nivel nacional, regional y local, especialistas en litigación contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

7

Ámbitos específicos

7.1 Educación

I Contexto

A pesar de los considerables avances desarrollados, tanto a nivel internacional como nacional, es necesario continuar impulsando acciones para evitar que la discriminación por origen racial o étnico esté presente en los sistemas educativos.

Por este motivo, y por la indudable relevancia de la educación en el ámbito de la creación de valores, un gran número de organismos internacionales ha realizado propuestas y recomendaciones para luchar contra el racismo y la xenofobia desde el ámbito educativo. Cabe destacar los siguientes:

- ▶ Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia, septiembre 2001.
- ▶ Declaración de Principios sobre la Tolerancia de la UNESCO.
- ▶ La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia que publicó en 2006 la Recomendación de política general nº10 sobre este ámbito. Además, incluye propuestas tanto en su Recomendación de política general nº 6 como, de forma más específica, en su Cuarto Informe sobre España (2011).
- ▶ La Unión Europea a través de su marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»), basado en objetivos comunes en el que destaca en particular el Objetivo estratégico n. 3: Promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa.
- ▶ La Agencia Europea de Derechos Fundamentales en sus informes anuales de 2010 y 2011 también incorpora una serie de relevantes recomendaciones a los Estados Miembros de la Unión Europea.
- ▶ Otros organismos internacionales, como la OSCE, han elaborado asimismo distintas propuestas en esta materia.
- ▶ Por último, hay que incluir las sugerencias de las organizaciones sociales como la Red Europea contra el Racismo, que en el ámbito educativo es especialmente significativa.

7. Ámbitos específicos | 7.1. Educación

Las propuestas y recomendaciones de los organismos internacionales en el ámbito de la lucha contra el racismo, xenofobia y la intolerancia asociada, a través de la educación, podrían agruparse en los siguientes ejes:

1. Acceso. Garantizar el acceso a la enseñanza gratuita y de calidad a toda la ciudadanía, en especial a través de:

- 1.1.** Reducción de la segregación educativa de las minorías por origen racial o étnico.
- 1.2.** Garantizar el acceso de los adultos al aprendizaje y la enseñanza permanente.

2. Eliminar las desigualdades en el espacio educativo, a través:

- 2.1.** Mejora del rendimiento escolar
- 2.2.** Disminución del abandono escolar prematuro, en especial de algunos colectivos especialmente vulnerables.
- 2.3.** Fomento de la introducción, en el currículo educativo, de contenidos tendentes a la eliminación del racismo y la xenofobia.
- 2.4.** Impulso de la formación de los docentes en contenidos interculturales y del ámbito de la lucha contra el racismo y la xenofobia.
- 2.5.** Enseñanza de la lengua y cultura de origen.

3. Luchar contra el racismo y la discriminación en el ámbito educativo, mediante:

- 3.1.** Articulación de mecanismos de detección de incidentes racistas, xenófobos y de intolerancia asociada.
- 3.2.** Desarrollo de medidas de prevención y protección de las víctimas de manifestaciones racistas, xenófobas y de intolerancia asociada.

Recordando la Declaración de Principios de la UNESCO sobre Tolerancia, aprobada por unanimidad, hay que recordar su contenido en el ámbito educativo, considerando que la educación es el medio más eficaz de prevenir la intolerancia. La primera etapa de la educación para la tolerancia consiste en enseñar a las personas los derechos y libertades que comparten, para que puedan ser respetados y en fomentar además la voluntad de proteger los de los demás.

7. Ámbitos específicos | 7.1. Educación

Es necesario fomentar métodos sistemáticos y racionales de enseñanza de la tolerancia que aborden los motivos culturales, sociales, económicos, políticos y religiosos de la intolerancia, es decir, las raíces principales de la violencia y la exclusión. Las políticas y los programas educativos deben contribuir al desarrollo del entendimiento, la solidaridad y la tolerancia entre los individuos, y entre los grupos étnicos, sociales, culturales, religiosos y lingüísticos, así como entre las naciones.

La educación ha de tener por objetivo contrarrestar las influencias que conducen al temor y la exclusión de los demás, y ha de ayudar a los jóvenes a desarrollar sus capacidades de juicio independiente, pensamiento crítico y razonamiento ético.

Es necesario conceder una atención especial al mejoramiento de la formación del personal docente, los planes de estudio, el contenido de los cursos y de otros materiales pedagógicos, como las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a fin de formar ciudadanos atentos a los demás y responsables, abiertos a otras culturas, capaces de apreciar el valor de la libertad, respetuosos de la dignidad y las diferencias de los seres humanos y capaces de evitar los conflictos o de resolverlos por medios no violentos.

Y su compromiso para la acción de fomentar la tolerancia y la no violencia mediante programas e instituciones en los ámbitos de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación.

II Actuaciones desarrolladas

La Ley Orgánica 2/2006, del 3 de mayo, de Educación, con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, establece que las Administraciones públicas desarrollarán acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables.

En particular, entre los principios en que se inspira el sistema educativo, la educación inclusiva tiene como propósito prestar una atención educativa que favorezca el máximo desarrollo posible de todo el alumnado y la cohesión de todos los miembros de la comunidad. El alumnado que se incorpore tardíamente al sistema educativo por proceder de otros países o por cualquier otro motivo y que requiera una atención diferente a la ordinaria, recibirá la atención educativa de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Las Administraciones educativas garantizarán que la escolarización del alumnado que acceda de forma tardía al sistema educativo español se realice atendiendo a sus circunstancias, conocimientos, edad e historial académico, de modo que se pueda incorporar al curso más adecuado a sus características y conocimientos previos, con los apoyos oportunos, y de esta forma continuar con aprovechamiento su educación.

Además, hay que destacar las actuaciones del área de la Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos siguiendo la Recomendación 2002/12 del Consejo de Ministros a los Estados miembros de la Unión Europea sobre educación para la ciudadanía democrática, adoptada el 16 de octubre de 2002. Entre los contenidos, recogidos en el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, se encuentran específicamente los relativos a la “lucha contra la xenofobia, los prejuicios sociales racistas y el antisemitismo”. En concreto, el Real Decreto 1631/2006 incluye entre las materias de educación secundaria obligatoria la enseñanza de “Educación para la ciudadanía y los derechos humanos” y entre las competencias básicas, que debe haber desarrollado un joven al finalizar la enseñanza obligatoria, la “competencia social y ciudadana”. Sin embargo, los contenidos relativos a la lucha contra la xenofobia, los prejuicios sociales racistas y el antisemitismo se encuentran también en la enseñanza de las otras materias.

7. Ámbitos específicos | 7.1. Educación

Tanto el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración como el Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana, están dirigidos a garantizar la integración educativa de migrantes y minorías por origen racial o étnico, destacando aquellas medidas que promueven el éxito educativo y el fortalecimiento de las capacidades de los centros y de las comunidades educativas en su conjunto, como el aprendizaje de las lenguas de origen y de acogida, el desarrollo de la mediación intercultural, etc.

En la evaluación del PECl, el área de Educación destaca como una de las áreas claves del Plan por volumen de gasto ejecutado y por el valor cualitativo de sus acciones. El gasto ejecutado en el periodo 2007-2010 es de 687.799.608,01.

Las actuaciones hacia la población gitana se han articulado a partir del Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. A pesar de que en las dos últimas décadas se ha producido la escolarización casi total de las niñas y niños gitanos en la educación infantil y primaria, el alumnado gitano continúa con altas tasas de absentismo y de fracaso escolar, mucho más alto que el del resto del alumnado. Consecuentemente, las acciones desarrolladas se dirigen a atacar estos dos obstáculos del alumnado gitano.

Hay que destacar que las competencias en materia de gestión educativa corresponden a las Comunidades Autónomas, por lo que a la Administración del Estado le correspondería el impulso de las actuaciones y la coordinación con las Comunidades Autónomas, como ha quedado reflejado en el apartado sobre el impulso de la coordinación y cooperación institucional de la Estrategia.

En un plano más concreto podemos destacar:

- a) Se ha elaborado un Plan de actuación para la promoción y la mejora de la convivencia escolar que pretende promover y desarrollar la convivencia desde el ámbito educativo y se ha creado, por el Real Decreto 275/2007, de 23 de febrero (BOE de 15 de marzo de 2007), el Observatorio estatal para la convivencia escolar, con el objetivo de contribuir a la mejora de la convivencia en los centros educativos.

7. Ámbitos específicos | 7.1. Educación

- b)** El proyecto “Escuelas sin racismo, escuelas para la paz y el desarrollo (ESR, EPD)”, financiado por el Fondo Europeo para la Integración, que nace en 1988 en Bélgica como un movimiento de reacción contra las situaciones de intolerancia y racismo en la sociedad y se desarrolla como una herramienta flexible y abierta para trabajar en las escuelas por una educación intercultural y no racista, que permita comprender las diferencias e integrar los elementos culturales de otros colectivos con los propios. Esta filosofía poco a poco se fue extendiendo a otros países de Europa. Hoy en día ESR está presente en centros educativos de Bélgica, Holanda, Austria, Alemania y España.

Desde 1988 hasta hoy son ya más de 500 escuelas europeas las que han participado en este proyecto y en el territorio español forman parte de la red 263 centros educativos de Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla La Mancha, Extremadura, Madrid, Comunidad Valenciana, Andalucía y Navarra. En el ámbito del proyecto se realizan diferentes actividades, como exposiciones interactivas, proyecciones de películas, test de tolerancia, cursos de educación interculturales para el profesorado, información a los padres sobre el trabajo de ESR, EPD, teatro forum, etc.

- c)** Por último, debemos hacer una referencia a diversas iniciativas llevadas a cabo por el Ministerio del Interior, como “El Plan Director para la convivencia y mejora de la seguridad escolar” (2007-2012) y el “Plan Contigo”.

Su objetivo es mejorar la convivencia y la seguridad escolar desde la perspectiva de la prevención. Para ello, miembros del Cuerpo Nacional de Policía, de la Guardia Civil y de las Policías Locales se reúnen en los centros escolares con directores, profesores y padres e imparten charlas a los alumnos sobre los problemas de seguridad que les afectan como colectivo, entre ellos el riesgo que implican para la convivencia los comportamientos racistas y xenófobos.

Se busca fomentar el respeto de los menores y jóvenes hacia la diferencia, la denuncia de cualquier actitud de carácter racista o xenófobo e informarles de los riesgos de la integración en bandas violentas de esta naturaleza, facilitándoles pautas de comportamiento ante la actividad en Internet de estos grupos y la labor de proselitismo que desarrollan a través de la red.

7. Ámbitos específicos | 7.1. Educación

Además, los expertos policiales ofrecen a la comunidad educativa asesoramiento ante los problemas graves de seguridad que se puedan plantear en el ámbito escolar, incluidos los derivados de conflictos graves con componentes racistas o xenófobos.

Para ampliar esta labor informativa y preventiva al campo de las nuevas tecnologías, también se ha puesto en marcha, a través de la red social “Tuenti” una página del Ministerio del Interior denominada “Plan Contigo” en la que se ofrece a los niños y jóvenes información “on line” sobre los principales problemas de seguridad que les afectan como colectivo, incluyendo las cuestiones relativas al racismo y la xenofobia. En su primer año de vigencia, esta página ha superado ya la cifra de 72.000 seguidores.

III Objetivos y acciones a desarrollar en el marco de la Estrategia Integral

Objetivo 1. Garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo en condiciones de igualdad independientemente del origen racial o étnico del alumnado.

1.1. Reducción de la segregación y concentración escolar.⁴⁵

- 1.1.1. Apoyo a proyectos de mejora de la calidad de la enseñanza que tengan como objeto el estimular, premiar o incentivar a los centros que se ven afectados por la segregación o concentración⁴⁶.
- 1.1.2. Distribución equilibrada del alumnado a través de actuaciones de orientación e información sobre la gratuidad de la enseñanza en centros públicos y concertados, así como los criterios de admisión⁴⁷.
- 1.1.3. Desarrollar programas que movilicen a la comunidad educativa en la difusión y conocimiento positivo de sus centros escolares⁴⁸.
- 1.1.4. Asegurar que todos los Centros educativos financiados con fondos públicos garanticen el derecho a la igualdad en el acceso, la permanencia y la participación del alumnado, el profesorado y las familias.
- 1.1.5. Garantizar que las administraciones responsables de dictar las normas por las que las comunidades educativas elaboran sus reglamentos de régimen interior incluyan en ellos el derecho a la igualdad de todos sus miembros, impulsando la mejora de los sistemas de inspección para garantizar el cumplimiento de dicho derecho.

45 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 1. Medida 1.1

46 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 1. Medida 1.1.1

47 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 1. Medida 1.1.2

48 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 1. Medida 1.1.3

7. Ámbitos específicos | 7.1. Educación

1.2. Desarrollo del modelo de escuela inclusiva en relación con el acceso e integración del alumnado.⁴⁹

1.2.1. Promoción de actuaciones dirigidas a la creación de entornos inclusivos en la escuela y al fortalecimiento de la comunidad educativa, especialmente las familias⁵⁰.

1.2.2. Apoyo a proyectos de acogida educativa, seguimiento e integración del alumnado y sus familias en los centros de enseñanza⁵¹.

1.2.3. Apoyo a la formación de mediadores educativos interculturales y a su participación en los programas de acogida e integración existentes en el centro⁵².

1.2.4. Apoyo a servicios de orientación e información sobre los recursos educativos existentes en los ámbitos local y autonómico en relación a todas las etapas del sistema educativo⁵³.

Objetivo 2. Contribuir a la formación ciudadana del alumnado de modo que prevenga contra episodios de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.

2.1. Promoción de la educación cívica y para la ciudadanía⁵⁴.

2.1.1. Apoyo a proyectos que favorezcan la integración curricular transversal de la educación en valores y para la ciudadanía⁵⁵.

2.1.2. Desarrollo de programas de Educación para la ciudadanía⁵⁶.

2.1.3. Promoción de los Derechos Humanos en el entorno escolar⁵⁷.

2.1.4. Apoyo a proyectos de voluntariado en la escuela⁵⁸.

49 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 1. Medida 1.4

50 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 1. Medida 1.4.1

51 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 1. Medida 1.4.2

52 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 1. Medida 1.4.3

53 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 1. Medida 1.4.4

54 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 5. Medida 5.1

55 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 5. Medida 5.1.1

56 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 5. Medida 5.1.2

57 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 5. Medida 5.1.3

58 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 5. Medida 5.1.4

7. Ámbitos específicos | 7.1. Educación

- 2.2.** Articulación de una estrategia de lucha contra el racismo, la discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia en la escuela.⁵⁹
- 2.2.1.** Promoción de mecanismos de detección y protocolos de intervención en caso de incidentes o actitudes racistas, xenófobas o discriminatorias⁶⁰.
- 2.2.2.** Información a responsables de los centros educativos y comunidad educativa en general, de los argumentos y medidas legales para hacer frente al racismo y la discriminación⁶¹.
- 2.2.3.** Desarrollo de programas de Educación contra el Racismo y la Xenofobia⁶².
- 2.2.4.** Apoyo a la aplicación de programas innovadores que desarrollen la Pedagogía Antirracista⁶³.
- 2.2.5.** Promoción de la formación de los docentes en materia de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia incorporando en los Centros de Recursos y Formación del Profesorado cursos específicos.
- 2.2.6.** Impulso de acuerdos de colaboración entre las editoriales de textos escolares y la administración pública, para la detección y corrección de posibles contenidos discriminatorios o prejuicios en los libros de texto.
- 2.2.7.** Definición de indicadores que permitan medir de forma fiable los resultados de las intervenciones en materia de sensibilización y prevención para hacer frente a la lucha contra el racismo y la discriminación.
- 2.2.8.** Promoción de programas educativos “innovadores” en materia de co-educación y prevención del racismo y la discriminación.
- 2.2.9.** Elaboración y difusión de materiales audiovisuales para visualizar el racismo y la discriminación como problema social, y reconocer la importancia del papel de la comunidad educativa para combatirla.

59 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 5. Medida 5.2

60 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 5. Medida 5.2.1

61 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 5. Medida 5.2.2

62 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 5. Medida 5.2.3

63 PECE II. Área 6.3. Educación. Objetivo 5. Medida 5.2.4

7.2 Empleo

I Contexto

Existe consenso sobre el hecho de que la discriminación en el mercado de trabajo constituye una violación de un derecho humano que entraña un derroche de talento y efectos perjudiciales en la productividad y el crecimiento económico. Además, en los planos social y económico genera desigualdades que debilitan la cohesión y la solidaridad social, amén de dificultar la reducción de la pobreza. Se coincide asimismo en que la eliminación de la discriminación, tanto en la legislación como en la práctica, presupone ineludiblemente promover la igualdad de oportunidades y de trato (Informe global OIT, 2007).

Según el Informe de la Red de expertos socio-económicos el ámbito de la no discriminación de la Comisión europea, la situación del empleo para las minorías étnicas puede ser descrita en términos de más desempleo, mayor tasa de actividad no declarada (lo que redundaría en menos y/o más precaria o inexistente protección social), menores salarios, trabajos menos cualificados a pesar de ostentar mayor formación, poca tasa de autoempleo, y menores oportunidades de formación continua que el resto de la población.

En consecuencia, la lucha contra la discriminación racial en el ámbito laboral ha constituido uno de los objetivos esenciales de los organismos internacionales, fundamentalmente:

- ▶ El Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.
- ▶ El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
- ▶ La Organización Internacional del Trabajo.
- ▶ La Unión Europea, a través de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE, de la Red de expertos socioeconómicos y de las recomendaciones realizadas por la Agencia de Derechos Fundamentales, especialmente en sus Informes Anuales.

7. Ámbitos específicos | 7.2. Empleo

- La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa, a través del Cuarto Informe sobre España.

Los análisis y recomendaciones de todas ellas, desde el punto de vista de la discriminación en el mercado laboral se pueden agrupar en los siguientes niveles:

1. Acceso al mercado de trabajo, que en interpretación dada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), cubre no sólo las condiciones necesarias previas a la obtención del empleo, sino también aquellos factores de influencia que han de ser tomados en consideración por el trabajador, sobre si ha de aceptar el trabajo o no. (FRA, 2011). Es decir, el acceso al trabajo mediante procesos de contratación, objetivos, etc.
2. Condiciones en el empleo, incluyendo el despido y el salario. Numerosos estudios siguen mostrando la situación de precariedad en la que se encuentran los trabajadores inmigrantes (Informe SEN, 2010). Las normativas y las prácticas laborales los canalizan hacia determinados sectores y categorías. Ello se traduce en unas condiciones laborales que, en términos generales, son peores que las de los autóctonos. (Pajares, 2010).
3. Acceso a la formación y a la promoción. El TJUE viene a definir la formación profesional como cualquier tipo de educación o formación que permita una cualificación para una determinada profesión, negocio o empleo, o que provea de la necesaria preparación y conocimientos para esas profesiones, negocios o empleos, con independencia de la edad y el nivel de preparación y aunque el programa de formación incluya elementos de la educación general. En cuanto a la promoción, en este ámbito la discriminación puede ser muy sutil (Pajares, 2010). Para evitarlo es necesario llevar a cabo acciones básicas como la comunicación transparente y total de puestos vacantes en la empresa.

II Acciones desarrolladas

La integración en el ámbito laboral es uno de los ejes prioritarios de actuación del II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI II) así como del Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana.

La evaluación del PECI I ilustra la relevancia en las actuaciones desarrolladas en este ámbito por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración:

- ▶ Se ha desarrollado actuaciones por un presupuesto total de 796.006.622€, lo que implica que ha sido el área con una mayor dotación presupuestaria en el PECI I, representando el 34% del total del presupuesto.
- ▶ Destaca el alto grado de cumplimiento de objetivos, programas y medidas en el área, puesto que se han cumplido totalmente el 72% de los mismos.⁶⁴

Muchas de las actuaciones realizadas en el marco del PECI I han sido financiadas a través del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo, lo que ha favorecido el desarrollo de una política concertada con el conjunto de Administraciones Públicas (Comunidades Autónomas y Entidades Locales) en las acciones de integración laboral de las personas inmigrantes.

Pero junto al Fondo, también se han desarrollado otros instrumentos financieros de apoyo a las entidades locales, destacando la convocatoria de subvenciones cofinanciada por el Fondo Europeo de Integración para programas innovadores de integración de población inmigrante. En el marco de esta convocatoria han sido financiados sesenta y seis proyectos innovadores en el área de empleo.

Por último, cabe citar el desarrollo del Proyecto *Gestión de la Diversidad de personas inmigrantes y minorías étnicas en el ámbito laboral*. Este proyecto,

64 II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011 – 2014). Capítulo 1: Fundamentos del Plan. Páginas 5 a 19.

7. Ámbitos específicos | 7.2. Empleo

coordinado por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, financiado por el Programa PROGRESS de la Comisión Europea, tiene como objetivo mejorar la igualdad de trato y gestión de la diversidad en el mundo laboral, reforzando la imagen positiva de la integración de inmigrantes y minorías étnicas en el ámbito de las empresas y los espacios profesionales

Desde la perspectiva del Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012, el eje de Empleo y Actividad económica es, así mismo, uno de los ejes de mayor relevancia con una dotación presupuestaria de prácticamente 27 millones de euros.

Las actuaciones desarrolladas se dirigen a limitar las consecuencias de la crisis económica en la situación laboral de la población gitana, cuyos niveles de contratación se han reducido significativamente y, dónde el impacto ha sido el doble que sobre el conjunto de la población. En este sentido, el Plan desarrolla las siguientes acciones:

- ▶ Formación de la población gitana para el acceso, permanencia y promoción en el empleo.
- ▶ Acciones de información dirigidas a la población gitana sobre normativa laboral, servicios públicos de empleo, etc.

III Objetivos y acciones a desarrollar en el marco de la Estrategia

Objetivo 1. No podrán establecerse limitaciones, segregaciones o exclusiones por razón de las causas previstas para el acceso al empleo por cuenta ajena, incluidos los criterios de selección, en la formación para el empleo, en la promoción profesional, en la retribución, en la jornada y demás condiciones de trabajo, así como en la suspensión, el despido u otras causas de extinción del contrato de trabajo. Tampoco podrán establecerse limitaciones, segregaciones o exclusiones por razón de las causas previstas para el acceso al empleo por cuenta propia.

Objetivo 2. Promover el acceso y la permanencia en el mercado laboral en igualdad de condiciones a las minorías por origen racial o étnico.

- 2.1.** Garantizar que los servicios públicos de empleo, sus entidades colaboradoras y las agencias de colocación públicas y privadas velen por el respecto a la no discriminación por origen racial o étnico.
- 2.2.** Fomentar el diálogo con los interlocutores sociales para la promoción de códigos de conducta y buenas prácticas en el empleo.
- 2.3.** Incorporar en el marco de la negociación colectiva:
 - a)** Las limitaciones, segregaciones o exclusiones para el acceso y permanencia en el empleo.
 - b)** Desarrollar objetivos, mecanismos de información y evaluación periódica sobre las medidas adoptadas para limitar la discriminación por origen racial o étnico.
- 2.4.** Potenciar las acciones formativas dirigidas a los interlocutores sociales con el objetivo de:
 - a)** Ampliar el conocimiento de la legislación en materia de no discriminación por motivo de origen racial o étnico.
 - b)** Incrementar el conocimiento de los derechos que asisten a las víctimas de incidentes racistas y xenófobos en el ámbito laboral.
 - c)** Dotar de herramientas para la gestión de la diversidad en la empresa.

7. Ámbitos específicos | 7.2. Empleo

- 2.5.** Mejorar la información, desagregada por sexo, sobre el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en el empleo estimulando el desarrollo de estudios e investigaciones.⁶⁵
- 2.6.** Llevar a cabo acciones de sensibilización para eliminar la discriminación por origen racial y étnico en el acceso, permanencia y promoción en el empleo.⁶⁶
- 2.7.** Fomentar la realización de acciones de responsabilidad social consistentes en medidas económicas, comerciales, laborales, asistenciales o de otra naturaleza, destinadas a promover condiciones de igualdad de trato y no discriminación en el seno de las empresas o en su entorno social.

Objetivo 3. Promover mecanismos de vigilancia y denuncia de actitudes y manifestaciones racistas y xenófobas en el ámbito del empleo.

- 3.1.** Impulsar, en los términos previstos en la normativa aplicable, la labor de vigilancia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre conductas, prácticas, incidentes y manifestaciones que impliquen discriminaciones desfavorables o adversas en el ámbito laboral por razón de origen racial o étnico, ya sea en los criterios de selección o acceso al empleo, en la formación para el empleo, en las modalidades de contratación utilizadas, en la promoción profesional, en la retribución, en la jornada y demás condiciones de trabajo, así como en la suspensión, el despido u otras causas de extinción del contrato. Para ello la Inspección de Trabajo y Seguridad Social incluirá en su plan anual integrado de actuaciones el desarrollo de planes específicos sobre igualdad de trato y no discriminación en el acceso al empleo y en el trabajo.⁶⁷

65 Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana. Área de Empleo y Actividad Económica. Objetivo 3.

66 Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana. Área de Empleo y Actividad Económica. Objetivo 4.1.

67 Véase: Art. 4.2.c) regulador del derecho de los Trabajadores, RD.Leg. 1/1995, de 24 de marzo y tal y art. 8.12 del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, RD.Leg. 5/2000, de 4 de agosto.

- 3.2.** Impulsar la creación de mecanismos de denuncia, protección y asistencia a víctimas de incidentes racistas y xenófobos en el ámbito del empleo.⁶⁸
- 3.3.** Desarrollar la formulación y aplicación de Planes de Gestión de la Diversidad en las organizaciones y fomentar:⁶⁹
- ▶ El establecimiento de “Charters de la diversidad”, entendidos como declaraciones efectuadas por las propias organizaciones como prueba y compromiso de voluntad de promover la diversidad.
 - ▶ El establecimiento de “Etiquetas o Labels de la diversidad”, y otros “Premios o reconocimientos en diversidad”, que premien el compromiso en buscar y lograr el aumento de la diversidad en el trabajo y en sus plantillas.

68 Medida 4.1.1 PECI 2010-2014

69 Medida 4.1.3 PECI 2010-2014.

7.3 Sanidad

I Contexto

La legislación internacional y europea de Derechos Humanos protege el derecho de toda persona a la salud y el acceso a los cuidados sanitarios. El artículo 35 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, por ejemplo, garantiza a todos el acceso a los servicios de salud.

Los Organismos Internacionales, como la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) reconocen el esfuerzo de España y los avances en el acceso al sistema nacional de salud de forma gratuita y en igualdad de condiciones para toda la población con independencia de su origen o nacionalidad la asistencia sanitaria para la población extranjera no comunitaria residente en igualdad de condiciones que los españoles. Por otra parte se destaca la atención a todas las niñas y niños menores de 18 años así como a mujeres embarazadas indocumentadas y acoge muy favorablemente las disposiciones en materia de inscripción (empadronamiento y tarjeta sanitaria). De esta forma se asegura que son atendidas las necesidades básicas de la población inmigrante que carece de documentación o se encuentra en situación administrativa irregular

Sin embargo, ciertas personas y comunidades, como la gitana, experimentan aún algunas dificultades para ejercer su derecho a la salud y al acceso a los servicios sanitarios. En respuesta a estas situaciones, el Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia acordó una serie de recomendaciones que se pueden agrupar en los siguientes ejes de actuación:

- a)** Promover el acceso sin discriminación alguna a la atención de salud.
- b)** Establecer mecanismos eficaces para la vigilancia y la eliminación del racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en el sistema de atención sanitaria.

7. Ámbitos específicos | 7.3. Sanidad

- c)** Facilitar la capacitación de los profesionales que trabajan en el sistema de atención sanitaria para mejorar su conocimiento sobre la diversidad cultural.
- d)** Coordinar los programas y las acciones de prevención y protección contra el racismo y la xenofobia con los profesionales, el personal de atención, investigadores y la empresa privada.

Centrándose en el análisis de los países de la Unión Europea, la Agencia de Derechos Fundamentales, en su Informe Anual de 2010, sugiere asimismo el desarrollo de programas de mediación cultural en el ámbito sanitario ya que “juega un rol importante en el proceso de comunicación y de relación entre los profesionales de la salud y los pacientes de minorías étnicas así como con las personas de origen extranjero con dificultades para expresarse en la lengua del país de acogida”.⁷⁰

70 Agencia de Derechos Fundamentales, Informe Anual 2010. Página 88

II Actuaciones desarrolladas

El Gobierno de España ha venido desarrollando una amplia acción con el objeto de cumplir las recomendaciones tanto de los organismos internacionales como nacionales:

1. El Plan de Derechos Humanos, en el que se incluyen cuatro medidas de impulso a la salud pública y a la prevención. Entre ellas, cabe destacar la aprobación de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, publicada en el BOE de 5 de octubre de 2011, que incluye reconoce el derecho a la asistencia sanitaria pública de todos los ciudadanos mediante la universalización del Sistema Nacional de Salud (SNS).
2. La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de modificación de la LO 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, regula en el artículo 12 el Derecho a la asistencia sanitaria.

Dicho derecho se reconoce a todos los extranjeros que se encuentren en España, inscritos en el padrón municipal, en las mismas condiciones que los españoles.

Tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia por enfermedad grave o accidente, y la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta, los extranjeros que se encuentren en España.

Los extranjeros menores de 18 años y las mujeres embarazadas (durante el embarazo, parto y postparto) que se encuentren en España, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.

III Objetivos y Acciones a desarrollar en el marco de la Estrategia

Objetivo 1. Facilitar un mejor acceso y aprovechamiento de los servicios de salud, estableciendo una relación normalizada entre el sistema sanitario y las minorías étnicas y raciales.⁷¹

- 1.1.** Desarrollar por parte de las Administraciones públicas sanitarias, en el ámbito de sus competencias, Planes y programas de adecuación sanitaria que incorporen en el eje de no discriminación por origen racial o étnico.
- 1.2.** Impulsar la capacitación y la formación de los profesionales que trabajan en el ámbito sanitario sobre discriminación por origen racial o étnico.⁷²
- 1.3.** Desarrollo de medidas de mediación sanitaria intercultural y educación entre iguales en el ámbito sanitario.⁷³
- 1.4.** Adaptación cultural, cuando sea necesario, de materiales didácticos y campañas de sensibilización e información y elaboración de material formativo (guías y recursos técnicos).⁷⁴
- 1.5.** Promoción de actuaciones dirigidas a la traducción documental e interpretación.⁷⁵
- 1.6.** Establecer un diálogo con los profesionales, el personal de atención, los investigadores y la empresa privada para el desarrollo de medidas de prevención de la discriminación por origen racial o étnico en el sistema sanitario.

71 Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana. Área Salud. Objetivo 1.

72 PECE II. Área 6.4. Salud. Objetivo 2. Línea de actuación 2.1. / Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana. Área Salud. Objetivo 1. Medida 1.1.

73 PECE II. Área 6.4. Salud. Medida 2.2.1 / Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana. Área Salud. Objetivo 1. Medida 1.2

74 PECE II. Área 6.4. Salud. Medida 2.1.4 Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana. Área Salud. Objetivo 1. Medida 1.3

75 PECE II. Área 6.4. Salud. Objetivo 2. Medida 2.2.2

7. Ámbitos específicos | 7.3. Sanidad

Objetivo 2. Establecer mecanismos eficaces de vigilancia y eliminación de la discriminación por origen racial o étnico en el ámbito sanitario.

- 2.1.** Impulsar, en los términos previstos en la normativa aplicable, la labor de vigilancia de las autoridades públicas sanitarias sobre incidentes y manifestaciones racistas y xenófobas en el ámbito sanitario.
- 2.2.** Desarrollar la creación de mecanismos de denuncia, protección y asistencia a víctimas de incidentes racistas y xenófobos.

7.4 Vivienda

I Contexto

El ámbito de la vivienda y del alojamiento es uno de los más complejos a la hora de determinar la existencia de discriminación por motivos de origen racial o étnico. Los datos referentes al alojamiento y vivienda de minorías nacionales o población de origen extranjero son muy escasos y la mayoría de los informes se fundamentan en denuncias compiladas por las organizaciones sociales que actúan a favor de los derechos de las minorías y de la población migrante. Por ejemplo, la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea indica en su Informe Anual de 2009 “no se puede decir que los datos de las reclamaciones recogidas a través de organizaciones formales e informales reflejen el verdadero alcance de la discriminación en el sector de la vivienda”.⁷⁶

A pesar de estas dificultades, los organismos internacionales han incorporado la lucha contra la discriminación racial en el alojamiento y la vivienda como un eje esencial en sus recomendaciones a los Estados. Estas recomendaciones se pueden agrupar en los siguientes aspectos:

- a) La promoción de la integración residencial de las minorías a través de un adecuado proceso de planificación urbana, con el objeto de contrarrestar la exclusión y la marginación.
- b) La erradicación de barrios de chabolas y viviendas de barrios marginales, reubicando a los habitantes de estas en viviendas adecuadas con el objetivo de mejorar significativamente las condiciones de vida de los colectivos vulnerables.
- c) Promover el acceso a la vivienda, tanto en propiedad como en régimen de alquiler. En este caso, se llama la atención sobre las ofertas de alquiler discriminatorias y las condiciones diferenciadas para las minorías (fianzas abusivas, cláusulas en los contratos, etc.). En el caso concreto de la Agencia Pública de alquiler, que se prestase atención a aquellas personas que tienen dificultades particulares para acceder a alquileres privados debido a su origen étnico o nacionalidad.

II Actuaciones desarrolladas

La mejora de la calidad de la vivienda para toda la ciudadanía y, especialmente para las minorías por origen racial o étnico, hay que considerarla en el ámbito de las políticas generales de vivienda que se enmarcan a su vez dentro de los objetivos de la política económica y contribuyen a fortalecer las políticas sociales.

No obstante, en el caso concreto del Estado español, según el Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho a la vivienda adecuada en España, plasmado en el informe DESC enero 2008, los tres factores principales de vulneración del derecho a la vivienda son: la política habitacional históricamente insuficiente y coyuntural; una ordenación del territorio y del desarrollo urbano muy dependientes de la iniciativa privada y; un contexto económico que ha convertido el negocio inmobiliario en un campo de operaciones generador de grandes beneficios a corto plazo.

Las políticas de vivienda se desarrollan a partir de:

- ▶ La definición de un marco legislativo general.
- ▶ Medidas de apoyo a la financiación de la vivienda, a través de los Planes Estatales de Vivienda. A partir de estos planes plurianuales, el Estado fundamenta su capacidad para actuar en lo relativo a la planificación general y a su aplicación, que corresponde en última instancia a las Comunidades Autónomas.
- ▶ La promoción de la integración residencial de las minorías a través de un adecuado proceso de planificación urbana, con enfoque integral que incluya ejes transversales de salud, empleo, educación o desarrollo comunitario; con el objeto de contrarrestar la exclusión y la marginación.

El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009 – 2012 tiene como uno de los ejes prioritarios facilitar el acceso a la vivienda a toda la ciudadanía, especialmente a aquellas personas con mayores dificultades. En este sentido, cabe resaltar tres líneas de actuación:

- a) Ampliación de los colectivos con protección preferente entre los que se encuentran las personas dependientes, separadas o divorciadas al corriente del pago de las pensiones, personas sin hogar o procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo.

7. Ámbitos específicos | 7.4. Vivienda

- b)** Creación de la figura de los alojamientos protegidos para colectivos vulnerables. Son residencias con espacios y servicios comunes en régimen de alquiler, con una renta más baja.
- c)** El plan garantiza asimismo el acceso de los ciudadanos a las viviendas protegidas en condiciones de igualdad, impulsando la creación de los registros de demandantes.

El Plan Estatal incorpora un nuevo programa para la erradicación del chabolismo con ayudas para el realojamiento en viviendas de alquiler.

Tal y como señalan el mencionado Cuarto informe de la ECRI⁷⁷ sobre España y la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, en su informe comparativo sobre las condiciones de vivienda de los gitanos y las comunidades nómadas en la Unión Europea (octubre de 2009), España ofrece un ejemplo positivo de mejora de la propiedad de la vivienda entre los gitanos, ya que el país aplica una política de vivienda que fomenta dicha propiedad mediante subvenciones estatales con preferencia a ofrecer vivienda social de alquiler. Se estima que alrededor de la mitad de los gitanos propietarios de viviendas adquirieron su casa gracias a esta política.”

Sin embargo, según el “*Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España 2007*” de las viviendas habitadas por la población gitana, el 88% son normalizadas, pero queda aún un 12 % que vive en barracones, chabolas o cuevas y en barrios de especial vulnerabilidad⁷⁸

En este sentido, el mencionado Plan de acción para el desarrollo de la población gitana 2010-2012 señala como objetivos del mismo:

- 1.** Promover el acceso a un alojamiento de calidad normalizada para la población gitana.
- 2.** Plantear medidas para la erradicación del chabolismo.
- 3.** Liderar una política de vivienda de integración para la comunidad gitana.

77 Comisión Europea contra el racismo y la Intolerancia (ECRI). Cuarto Informe sobre España. Publicado el 8 de febrero de 2011.

78 Fundación Secretariado Gitano y Ministerio de Vivienda. Madrid, 2008

4. Mantener un sistema de información sobre vivienda y comunidad gitana.

En el contexto europeo, hay que destacar la modificación del artículo 7.2 de los fondos FEDER, que amplía el campo de utilización de los fondos.

Para la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, la vivienda es uno de los ejes estratégicos de las políticas de integración de la población inmigrante. De esta manera, se han desarrollado las siguientes actuaciones:

- Plan de Barrios. Iniciado en el 2008, en el marco del Primer Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, con el objetivo de favorecer el proceso de integración de la población inmigrante en entornos de riesgo, ha desarrollado una actuación integral reforzando los mecanismos de acercamiento de la población autóctona y de la población de origen extranjero con el objeto de prevenir conflictos sociales.

Se han realizado dos proyectos piloto, en Andalucía y Cataluña, en los que se ha actuado en un conjunto de 20 barrios pertenecientes a 10 municipios. Estos proyectos piloto permiten repensar las políticas municipales y la acción comunitaria para adaptarlas a una realidad social en permanente transformación.

- La relevancia otorgada a este eje de actuación se pone de manifiesto en el hecho de que, la Declaración de Zaragoza celebrada en el marco de la Presidencia española de la Unión Europea, incorporó una recomendación a los Estados Miembros sobre la diversidad en el barrio:

Dado que las ciudades y sus barrios son zonas privilegiadas para impulsar el diálogo intercultural y promover la diversidad cultural y la cohesión social, es importante que las autoridades municipales creen y obtengan capacidades para gestionar mejor la diversidad y luchar contra el racismo, la xenofobia y todas las formas de discriminación. Para ello, tendrían que intentar poner a punto herramientas que les ayuden a elaborar políticas públicas adaptadas a las diversas necesidades de la población. En este contexto, hay que tener presente los aspectos espaciales de los retos de la integración, como son los barrios segregados. Para luchar contra la desigualdad, es preciso invertir en los barrios con una alta concentración de inmigrantes.

III Objetivos y acciones a desarrollar en el contexto de la Estrategia

Objetivo 1. Establecer mecanismos eficaces de vigilancia para la eliminación de la discriminación por origen racial o étnico en el ámbito de la vivienda.

- 1.1.** Establecer un diálogo con el sector inmobiliario, especialmente con los prestadores de servicios de venta, arrendamiento o intermediación inmobiliaria para que incorporen en sus operaciones comerciales el derecho a la igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico.
- 1.2.** Impulsar los mecanismos de denuncia y asistencia a víctimas de discriminación por origen racial o étnico tanto en el acceso a la vivienda como en las condiciones requeridas por los distintos actores sociales del ámbito.
- 1.3.** Garantizar que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, respetan el derecho a la no discriminación por origen racial o étnico en el acceso a las viviendas públicas tanto en las políticas de ayudas a las viviendas en propiedad como en las políticas de alquiler de vivienda pública.
- 1.4.** Desarrollar acciones mediadoras y comunitarias en barrios con problemáticas de comunicación, conflicto y cohesión.⁷⁹
- 1.5.** Desarrollar mecanismos e iniciativas legales dirigidas a evitar la discriminación que se crea a través de la segregación habitacional.
- 1.6.** Promover acciones de sensibilización que permitan el conocimiento de los derechos en el ámbito de acceso a créditos para la compra de vivienda.

79 Medida 1.3.3. del Área de Convivencia del II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.

7.5 Medios de comunicación

I Contexto

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 las personas y en la interpretación de estos fenómenos.

Distintos estudios y análisis⁸⁰ 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.).

En este sentido hay que recordar que desde 1989, el Parlamento Europeo ya alertó, a través de la Comisión de Investigación del Racismo y la Xenofobia y de su conocido Informe de Glyn Ford, sobre el tratamiento de las minorías emigradas o étnicas en los medios y de su representatividad.

Tras un análisis minucioso sobre el papel de los medios de comunicación de masas en la eliminación de los prejuicios raciales y la promoción de las relaciones armoniosas entre las distintas colectividades que residen en Europa, describiendo las informaciones e imágenes que sobre las minorías étnicas se ofrecen en la mayoría de los medios europeos, preguntándose hasta qué punto se producen y reproducen imágenes racistas y como se decodifican esos mensajes.

80 *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.

7. Ámbitos específicos | 7.5. Medios de comunicación

También se analiza un segundo aspecto relativo a la información que reciben las minorías étnicas, preguntándose qué imagen tienen estas de la sociedad en la que viven y qué imagen tienen de la posición que se les adjudica en la sociedad. Finalmente hay un tercer aspecto particularmente revelador respecto a la información que producen las minorías emigradas o étnicas y su papel en los medios. Las conclusiones del Informe Ford eran claras y contundentes:

1. Son frecuentes las imágenes y estereotipos racistas en los medios.
2. No está prácticamente difundida la información dirigida a las minorías, especialmente en sus lenguas maternas.
3. Los medios donde participan minorías étnicas suelen ser marginales, no teniendo acceso a una distribución informativa propia por canales normales.

La conclusión del Informe Ford señala que las posibilidades de poner en tela de juicio las imágenes racistas, por un lado, y de desarrollar una cultura de la comunidad diversa y viva por otra, es inexistente.

Otros organismos internacionales han promovido una serie de propuestas y recomendaciones, entre las que destaca el Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que recomienda a los Estados evitar los estereotipos basados en el racismo y la discriminación racial, la aplicación de sanciones legales contra la incitación al odio racial y aplicación de todos los instrumentos de derechos humanos, y la elaboración de un código de conducta de los medios de comunicación para luchar contra el racismo y la xenofobia y promover el respeto y la tolerancia.

Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, propone fomentar que los medios de comunicación jueguen un rol positivo en la lucha contra los prejuicios y los estereotipos negativos y adoptar todas las medidas necesarias para combatir el racismo en los medios de comunicación.

Por otra parte, el Cuarto Informe sobre España de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) incorpora un apartado específico de recomendaciones al Gobierno de España en este ámbito, entre las que destacan:

7. Ámbitos específicos | 7.5. Medios de comunicación

- a)** 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.
- b)** Establecimiento de mecanismos de regulación para todos los medios, 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.
- c)** 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.

II Actuaciones desarrolladas

Entre las acciones desarrolladas por el Estado, cabe destacar 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 sin perjuicio de las competencias reservadas a las Comunidades Autónomas y a los Entes Locales en sus respectivos ámbitos.

La norma aspira a promover una sociedad más incluyente y equitativa y, específicamente en lo referente a la prevención y eliminación de discriminaciones, especialmente de género. De esta forma, el artículo 4.2 de la Ley indica: *“La comunicación audiovisual nunca podrá incitar al odio o a la discriminación por razón de género o cualquier circunstancia personal o social y debe ser respetuosa con la dignidad humana y los valores constitucionales, con especial atención a la erradicación de conductas favorecedoras de situaciones de desigualdad de las mujeres”*.

En el marco de Plan Nacional del Reino de España para la Alianza de Civilizaciones, que responde al compromiso con los derechos humanos sin discriminación alguna, incorpora entre sus ámbitos de actuación *“la promoción del uso responsable de los medios de comunicación y combatir los programas que alimentan percepciones y estereotipos hostiles, violentos o discriminatorios”*.

La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, ha incidido de manera notable en dos líneas de actuación:

- a) En primer lugar, a través de la realización 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.
- b) En segundo lugar, promoviendo la elaboración y difusión 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.

7. Ámbitos específicos | 7.5. Medios de comunicación

Para finalizar, el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, a través de la Dirección General de Inclusión Social, ha desarrollado dos actuaciones con dos de las más relevantes organizaciones del pueblo gitano con el objetivo de contar con los medios como aliados en la eliminación de los estereotipos, como son:

- a)** La publicación *Periodistas contra el Racismo*, en colaboración con Unión Romaní, donde se analizan las informaciones relacionadas con el pueblo gitano publicadas a lo largo del año en los distintos medios de comunicación.
- b)** La realización de la *Guía Práctica para periodistas: igualdad de trato, medios de comunicación y comunidad gitana*, en colaboración con la Fundación Secretariado Gitano.

III Objetivos y acciones a desarrollar en el marco de la Estrategia

Objetivo 1. Fomentar un rol activo de los medios de comunicación en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

- 1.1.** Impulso de acuerdos de autorregulación de los medios de comunicación social que contribuyan al cumplimiento de la legislación en materia de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.⁸¹
- 1.2.** Promover acuerdos y convenios con los medios de titularidad pública para promover los valores de igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico.
- 1.3.** Analizar las instrucciones y/o recomendaciones del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales sobre no fomento del odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.⁸²
- 1.4.** Fomentar las acciones de formación y sensibilización de los profesionales de los medios de comunicación, sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.⁸³
- 1.5.** Continuar impulsando estudios y análisis acerca del tratamiento informativo de las minorías por origen racial o étnico en los medios de comunicación.
- 1.6.** Apoyar la participación en espacios mediáticos de debate e intervención del movimiento asociativo que lucha contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia asociada.

81 PECEI II. Área de Igualdad de Trato y No Discriminación. Objetivo 3. Medida 3.1.2 / Proyecto de Ley para la Igualdad de Trato y la No Discriminación. Artículo 22.2

82 PECEI II. Área de Igualdad de Trato y No Discriminación. Objetivo 3. Medida 3.1.3

83 PECEI II. Área de Igualdad de Trato y No Discriminación. Objetivo 3. Medida 3.1.1

7. Ámbitos específicos | **7.5. Medios de comunicación**

- 1.7.** Promover la participación en los medios de comunicación de las personas inmigrantes y de los grupos minoritarios.
- 1.8.** Incentivar el reconocimiento de trabajos en medios de comunicación que proyecten la imagen positiva de la movilidad humana como un proceso global y de desarrollo.

7.6 Internet

Contexto

La utilización de Internet para la difusión de ideas y acciones racistas y xenófobas representa un creciente motivo de 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 proveedores de servicios en Estados que dificultan las investigaciones y la persecución de estas acciones.

Hay que recordar el llamamiento conjunto al respecto realizado por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la OSCE (ODIHR), la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) y la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA) condenando de forma contundente las manifestaciones de racismo y xenofobia, haciendo especial hincapié en Internet: *“Debemos estar alerta ante las conductas e incidentes racistas, incluyendo los crímenes de odio, las expresiones malévolas de odio y los sentimientos racistas en Internet”*.

Expresamente señalan: *“Nuestras organizaciones están alarmadas por los patrones y las manifestaciones de racismo así como por el incremento de la utilización de Internet por grupos racistas para el reclutamiento, la radicalización, el mando y el control de sus integrantes, y también para la intimidación y el hostigamiento de los oponentes. Internet se ha vuelto un importante canal de comunicación que vincula a la gente en el “ciberespacio”, y que provoca luego su encuentro y acción en el mundo físico”*.

Igualmente se destaca que las redes sociales son ahora el lugar principal para la manifestación de opiniones racistas y xenófobas, especialmente de la gente joven.

7. Ámbitos específicos | 7.6. Internet

El peligro que emana de la extensión del odio en Internet ha sido largamente reconocido por la comunidad internacional, si bien se reconoce explícitamente el enorme potencial de Internet para vencer esta tendencia y los prejuicios basados en características como la raza, el color, la lengua, la nacionalidad u origen nacional o la religión. Este potencial debería ser absolutamente utilizado cuidando de no minar el derecho a la libertad de expresión.

Con motivo de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, la Alta Comisionada de Derechos Humanos promovió el debate a partir del Informe sobre la explotación de Internet para incitar al odio racial y difundir propaganda racista y xenófoba, y sobre las maneras de promover la cooperación. Este Informe fue la base del debate y la reflexión en la Conferencia Mundial cuyo Programa de Acción incorporó las siguientes recomendaciones concretas sobre Internet:

- 1.** Aplicación de sanciones legales contra la incitación al odio racial y aplicación de todos los instrumentos de derechos humanos,
- 2.** Elaboración de un código de conducta de los proveedores de servicios de Internet para luchar contra el racismo y la xenofobia y promover el respeto y la tolerancia.
- 3.** Favorecer la cooperación internacional.

Por su parte, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) realizó su Informe de política general nº 6 sobre La lucha contra la difusión de materiales racistas, xenófobos y antisemitas en internet en el año 2000, cuyas principales recomendaciones eran las siguientes:

- a)** Tomar las medidas necesarias para desarrollar la cooperación internacional entre las autoridades policiales y judiciales,
- b)** Asegurar que las leyes nacionales se aplican,
- c)** Desarrollar esfuerzos sostenidos en la formación de las autoridades policiales y judiciales.
- d)** Apoyar las actividades anti-racistas en Internet,
- e)** Definir las responsabilidades de los proveedores de Internet.
- f)** Favorecer el desarrollo de medidas de auto – regulación de las empresas de Internet,
- g)** Sensibilizar a la ciudadanía sobre la difusión de materiales racistas y xenófobos en Internet.

7. Ámbitos específicos | 7.6. Internet

Para finalizar, el Cuarto Informe sobre España de la ECRI, aprobado en diciembre de 2010 incorpora algunas recomendaciones al Gobierno de España en este ámbito, fundamentalmente:

- 1.** Establecer medidas para combatir la difusión de propaganda racista, xenófoba y antisemita.
- 2.** Investigar los delitos en Internet.

En el caso de España, hay que señalar la problemática en materia de investigación y persecución de delitos con motivación racista, xenófoba u otros motivos discriminatorios cometidos por medio de Internet y redes sociales, particularmente el delito de provocación al odio, la violencia y la discriminación o el delito de difusión de ideas que justifican el genocidio de los Arts. 510 y 607.2 del Código Penal. Se plantean serias dificultades en torno a la conservación, tratamiento y obtención de datos en poder de la empresas prestadoras de los servicios de la sociedad de la información, problemas derivados de las dificultades que ofrece el vigente marco jurídico contemplado en la Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, así como la Ley 34/2002, de 11 de julio de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico.

La identificación y localización de los autores de este tipo de actividad delictiva viene dificultada por la referida Ley 25/2007, al establecer ésta en su artículo 1 la necesidad de autorización judicial con fines de detección, investigación y enjuiciamiento de delitos (únicamente) graves, así como la misma necesidad de autorización judicial para la obtención de determinados datos que no están amparados por el derecho al secreto de las comunicaciones (Art. 18.3 de la Constitución), como pueden ser la identidad de los comunicantes, dato éste que antes de esta Ley se podía obtener directamente por la Policía o el Ministerio Fiscal al amparo de lo establecido en el artículo 22 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal y al amparo de la anterior redacción de la Ley 34/2002, de 11 de julio de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico.

Son numerosas las conductas realizadas a través de los medios descritos cuya pena prevista por el legislador es menos grave (delitos con penas com-

7. Ámbitos específicos | 7.6. Internet

prendidas entre tres meses y cinco años de prisión), pero que generan temor e inquietud en las víctimas o colectivos de víctimas creando un preocupante clima social de hostilidad hacia las mismas por el mero hecho de ser diferentes en cuanto a su origen, raza, etnia u otros motivos de discriminación (orientación e identidad sexual, religión, creencias, enfermedad o discapacidad etc.).

Los delitos de provocación al odio, la violencia y la discriminación o el delito de difusión de ideas que justifican el genocidio tienen asignadas por el legislador una pena menos grave en los Arts. 510 (prisión 1 a 3 años y multa) y 607.2 (prisión de uno a dos años) del Código Penal.

Es por ello, que algunos jueces de instrucción no autorizan la cesión de datos en este tipo de investigaciones, por entender que este tipo de delitos no son graves, atendiendo exclusivamente al parámetro de duración de la pena señalada en el código penal, quedando fuera del ámbito de autorización judicial y con ello de la posibilidad de concluir la investigación para determinar el autor de los hechos, generando la consiguiente impunidad.

Por otra parte, es necesario una previsión específica y clara sobre la posibilidad de que el juez de instrucción pueda adoptar, en el proceso penal, como medida cautelar el bloqueo de páginas Web, blogs, correos masivos etc. en los que se efectúe una incitación al odio y a la discriminación, todo ello con arreglo a los principios de necesidad y proporcionalidad marcados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional y Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La ley de enjuiciamiento criminal (LECrim) es la idónea para la previsión de medidas cautelares dentro del proceso penal y la redacción actual de los Arts. 13 y 823 bis de LECrim, es clara y notablemente insatisfactoria.

II Actuaciones desarrolladas

El Gobierno de España ha desarrollado una serie de medidas tendentes a incorporar la lucha contra el racismo y la xenofobia en Internet, entre las que cabe destacar las siguientes:

1. El establecimiento de un Fiscal especial sobre ciberdelincuencia en todas las Fiscalías de 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 la formación básica de los Fiscales en relación con la investigación de los delitos cometidos a través de Internet.
2. La creación en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de servicios especializados en ciberdelincuencia: la Comisaría General de Policía Judicial del Cuerpo Nacional de Policía y la Jefatura de Policía Judicial de la Guardia Civil cuentan con unidades policiales, tanto a nivel central como periférico, 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.

La Brigada de Investigación Tecnológica está encuadrada en la Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEF) que es el órgano de la Comisaría General de Policía Judicial del Cuerpo Nacional de Policía, encargado de la investigación y persecución de las actividades delictivas, de ámbito nacional e internacional, en materia de delincuencia económica y fiscal, así como la coordinación operativa y apoyo técnico a las respectivas Unidades Territoriales.

7. Ámbitos específicos | 7.6. Internet

Por su parte, la Unidad de Delitos Telemáticos está encuadrada en la Unidad Central Operativa (UCO) que es el órgano central del servicio de Policía Judicial de la Guardia Civil, encargado de la investigación y persecución de las más graves formas de delincuencia y crimen organizado ya sea nacional o internacional. También lleva a cabo la coordinación operativa y el apoyo técnico a las Unidades Territoriales de policía judicial correspondientes.

No obstante, en el caso de que los delitos de motivación discriminatoria sean atribuibles a grupos violentos de extrema derecha o de extrema izquierda, la competencia corresponde a la Comisaría General de Información del Cuerpo Nacional de Policía y a la Jefatura de Información de la Guardia Civil, que cuentan con Grupos especializados en ciberterrorismo para estas investigaciones en páginas Web, foros de debate, portales, redes sociales, etc.

III Objetivos y acciones a desarrollar en el marco de la Estrategia

Objetivo 1. Intensificar las investigaciones de delitos de motivación discriminatoria cometidos por medio de Internet y redes sociales, en concreto los de provocación al odio, la violencia y la discriminación y de difusión de ideas que justifican el genocidio, previstos en los Arts. 510 y 607.2 del Código Penal, por los Servicios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado especializados en ciberdelincuencia y ciberterrorismo. Así como fomentar la adopción de dicha medida en los cuerpos policiales de las Comunidades Autónomas.

Objetivo 2. Analizar la legislación y evaluar si proporciona una base adecuada para responder a los delitos motivados por racismo, xenofobia, antisemitismo, islamofobia o de cualquier otra manifestación de intolerancia asociada en Internet.

2.1. Recoger la doctrina sentada por las Sentencias del Tribunal Constitucional⁸⁴, a través de la reforma de la Ley 25/2001, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunidades electrónicas y a las redes públicas, a fin de que la gravedad del hecho punible, a los efectos de llevar a cabo diligencias de investigación que permitan el esclarecimiento de hechos e identificación de autores, no quede determinada únicamente por la calificación de la pena legalmente prevista, sino que se tengan en cuenta otros factores como: la naturaleza de los bienes jurídicos protegidos; la relevancia social de la conducta; la comisión del delito por organizaciones criminales; o la incidencia en el uso de las tecnologías de la información, cuyo abuso facilita la perpetración del delito y dificulta su persecución.

84 En este sentido STC 299/2000, de 11 de diciembre, STC 123/2002, de 20 de mayo y STC 104/2006 de 3 de abril.

7. Ámbitos específicos | 7.6. Internet

- 2.2.** Analizar la conveniencia de modificar la Ley 25/2001, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunidades electrónicas y a las redes públicas, para que el acceso a datos de tráfico y localización, como puede ser el origen de una comunicación, la identidad de las direcciones IP y, a través de ellas, de los comunicantes, que no está amparados por el secreto de las comunicaciones, aunque sí sean datos reservados de carácter personal, puedan obtenerse, como se establecía anteriormente en dicha ley, directamente a través de la policía o bien por el ministerio fiscal, sin necesidad de autorización judicial, a fin de dotar de agilidad a la investigación y permitir una más rápida actuación.
- 2.3.** Analizar la conveniencia de modificar la Ley de Enjuiciamiento Criminal para contemplar de forma expresa y específica la posibilidad de que el juez de instrucción pueda acordar, en el marco de una investigación penal, medidas de restricción o interrupción de la prestación de servicios o de retirada de datos de páginas de Internet.
- 2.4.** Impulsar la ratificación del Protocolo Adicional sobre tipificación penal de los actos de índole racista y xenófoba cometidos mediante sistemas informativos, del Convenio de Budapest sobre Ciber delincuencia del Consejo de Europa de 23/11/2001 (BOE 17/09/2010).

Objetivo 3. Sostener y promover estrategias internacionales para la lucha contra el racismo y la xenofobia en Internet.

Objetivo 4. Promover la autorregulación de los proveedores y los usuarios de Internet así como el compromiso de la industria de Internet en adoptar un papel activo frente al problema del odio racista y la intolerancia asociada en Internet y desarrollar e implementar mecanismos de respuesta en lo que respecta a la libertad de expresión.

Objetivo 5. Impulsar la creación de mecanismos de control que impidan que se viertan opiniones de contenido racista o xenófobo en los foros de Internet especialmente en los periódicos digitales.

7. Ámbitos específicos | 7.6. Internet

Objetivo 6. Adoptar mecanismos de alerta y prevención de convocatorias racistas xenófobas y de intolerancia asociada a través de Internet como sucede con conciertos de música del odio y las manifestaciones xenófobas.

Objetivo 7. Apoyar los esfuerzos de las ONG y sociedad civil en el seguimiento de las manifestaciones de odio racista, xenofobia e intolerancia asociada en Internet, y sus esfuerzos por compartirlas, hacerlas públicas y denunciarlas.

Objetivo 8. Apoyar las iniciativas de la sociedad civil y ONG de denuncia ante los tribunales de cuanta acción incite o promueva la discriminación, el odio o la violencia por motivos de racismo, xenofobia e intolerancia asociada.

Objetivo 9. Apoyar a la sociedad civil en explorar las formas de utilizar la popularidad de las redes sociales para combatir el racismo y la intolerancia.

Objetivo 10. Promover programas educativos destinados a niños y jóvenes para neutralizar y prevenir prejuicios y expresiones racistas, xenófobos, antisemitas, islamófobas o de cualquier otro tipo de intolerancia en Internet.

Objetivo 11. Impulsar iniciativas de Educación para la Tolerancia, los Derechos Humanos y los valores democráticos a través de la red de Internet.

Objetivo 12. Modificar la Ley 34/2002 de servicios de la Sociedad de la Información y Comercio para que cuando resulte necesario para proteger los derechos de la víctima o grupos o personas discriminadas, los jueces puedan acordar, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, de conformidad con la legislación procesal y motivadamente, medidas de restricción o interrupción de la prestación de servicios o de retirada de datos de páginas de Internet.

7.7 Deporte

I Contexto

El deporte es considerado como uno de los mayores promotores de valores éticos en la sociedad. Valores como el respeto mutuo, la tolerancia, el juego limpio, etc. deben ser el centro de toda actividad deportiva. Sin embargo, el deporte y los espectáculos deportivos también pueden ser el espacio de difusión y propaganda de ideas racistas, xenófobas e intolerantes.

Como indica la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) en la Recomendación de política general nº 12, Sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito del deporte, las manifestaciones racistas y xenófobas en el deporte van más allá de los comportamientos individuales o colectivos de los aficionados puesto que estos comportamientos pueden surgir también de dirigentes de clubes y federaciones, de atletas y deportistas o de entrenadores. En resumen, el racismo y la xenofobia afectan a todos los estamentos del deporte, tanto profesional como aficionado.

La ECRI realiza una serie de recomendaciones a los Estados agrupadas en tres ejes:

1. Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al deporte.
2. Luchar contra el racismo y la discriminación racial en el deporte.
3. Crear una coalición contra el racismo en el deporte.

Para finalizar, el Cuarto Informe sobre España, aprobado en diciembre de 2010 recomienda al Gobierno de España continuar las acciones emprendidas para prevenir y castigar las manifestaciones de racismo y xenofobia en el deporte.

II Actuaciones desarrolladas

España lleva años trabajando en la lucha contra la violencia en el deporte y en los espectáculos deportivos, contando con una dilatada experiencia y disponiendo de instrumentos normativos para apoyar estas actuaciones.

El modelo de prevención de la violencia asociada al deporte se incardina en la órbita del *“Convenio Europeo sobre la violencia e irrupciones de espectadores con motivo de manifestaciones deportivas y en particular en partidos de fútbol”* del Consejo de Europa de 1985, ratificado por España en 1987.

Posteriormente, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, adopta los preceptos del Convenio Europeo incluyendo recomendaciones y medidas propuestas por la Comisión Especial del Senado sobre la violencia en los espectáculos deportivos. Destaca la creación de una Comisión Nacional contra la Violencia en estos espectáculos y la tipificación de las infracciones administrativas relativas a las medidas de seguridad, así como las sanciones correspondientes a tales infracciones.

En 2004 se constituye, a propuesta del Consejo Superior de Deportes (CSD), un Observatorio de la Violencia, el Racismo y la Xenofobia en el Deporte, en el seno de Comisión Nacional contra la Violencia en los Espectáculos Deportivos. El desarrollo de actos violentos asociados con el racismo, la xenofobia y la intolerancia, provocó la adopción de medidas de prevención y de sanción contra actos violentos con motivaciones racistas o xenófobas, y contra comportamientos y actitudes racistas, xenófobas e intolerantes, ante la preocupación por estos actos.

En 2005, a iniciativa del CSD, se firmó con todos los estamentos del fútbol español el Protocolo de Actuaciones contra el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Fútbol. En él están detalladas 31 medidas concretas, que se proyectan para intervenir, simultáneamente, en los ámbitos de la prevención, del control y de la sanción de este tipo de conductas.

7. Ámbitos específicos | 7.7. Deporte

El trabajo de la Comisión Especial de estudio para erradicar el racismo y la xenofobia del deporte español del Senado, va a culminar con la aprobación de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. La ley introduce una serie de novedades en nuestro ordenamiento jurídico, fundamentalmente:

- 1.** Extrae de la Ley del Deporte todo el Título dedicado a la Prevención de la Violencia en los espectáculos deportivos, así como ciertos aspectos del régimen disciplinario deportivo, con la intención de tratar de manera uniforme y homogénea toda la normativa relativa a la prevención y represión de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia asociados al deporte.
- 2.** Por otra parte, destacar que por primera vez en la legislación española se introduce una definición (enumeración más bien) de actos y conductas considerados como racistas, xenófobos e intolerantes, diferenciada de la definición de actos o conductas violentos o que incitan a la violencia en el deporte. Estas enumeraciones se establecen en el Artículo 2, y son determinantes a los efectos de régimen sancionador. Y, como novedad, se contempla la comisión de estos actos no solo en el recinto y sus alrededores, sino también en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos.

Esta ley se aplica a las competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal, que se organicen por entidades deportivas en el marco de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, o aquellas otras organizadas o autorizadas por las federaciones deportivas españolas.

Esta Ley ha sido desarrollada por dos Reales Decretos. El Real Decreto 748/2008, de 9 de mayo, por el que se regula la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte que sustituye a la anterior Comisión Nacional contra la violencia en los espectáculos deportivos, y el Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

III Objetivos y acciones a desarrollar en el marco de la Estrategia

Objetivo 1. Desarrollar mecanismos para la eliminación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en el deporte.

- 1.1.** Establecimiento de un sistema de seguimiento sobre situaciones discriminatorias por origen nacional o étnico en los criterios de acceso a la práctica deportiva en todas las federaciones, especialmente en el deporte aficionado e infantil.
- 1.2.** Establecer un sistema de registro de manifestaciones o incidentes racistas, xenófobos y de violencia e intolerancia asociada, en especial en los campos de fútbol de categorías senior, con especial atención a los que alberguen grupos ultras.
- 1.3.** Extender, en colaboración con el Consejo Superior de Deportes, las recomendaciones y acciones de los organismos internacionales contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia a todas las federaciones deportivas.
- 1.4.** Promover la formación de todos los estamentos deportivos (dirigentes de clubes y federaciones, de deportistas, entrenadores, cuerpos técnicos, etc.) en racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.
- 1.5.** Impulso, en colaboración con el Consejo Superior de Deportes, de las investigaciones y estudios sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. Colaboración en la aplicación de los Protocolos de actuaciones suscritos al respecto con todos los firmantes, en especial de actuaciones de prevención y protección de las víctimas de actos racistas, xenófobos y de violencia e intolerancia asociada.
- 1.6.** Colaborar con la Comisión Estatal y el Observatorio de la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte en la elaboración de estadísticas, encuestas y otras labores previstas en la Ley.

7. Ámbitos específicos | 7.7. Deporte

- 1.7.** Impulsar la aplicación de todas las medidas estratégicas de prevención, control, sanción y represión de conductas de odio racista, xenófobo e intolerancia discriminatoria o violenta previstas en la Ley y el Reglamento.
- 1.8.** Adoptar los instrumentos y procedimientos necesarios para iniciar acciones pertinentes para la expulsión de los estadios de fútbol de quienes participen en incidentes racistas y de violencia e intolerancia asociada, conforme a la Ley y el Reglamento.
- 1.9.** Adoptar los mecanismos y requerimientos necesarios ante los Clubs para que regularicen el Libro de Registro de las hinchadas de fútbol e impedir su anonimato, acabando con los privilegios de los grupos ultras y promoviendo la aplicación de sanciones a conductas de racismo y violencia e intolerancia asociada previstos en la Ley y Reglamento, incluido el cierre del estadio, así como las acciones legales previstas ante conductas punibles de racismo, xenofobia e intolerancia y violencia asociada.
- 1.10.** Promover medidas de apoyo a la convivencia y a la integración en el deporte (Art. 16 y siguientes Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte), como forma de sensibilización.

Objetivo 2. Desarrollar mecanismos que garanticen la igualdad de oportunidades en el acceso al deporte incluyendo medidas especiales temporales para los grupos más desfavorecidos.

Objetivo 3. Revisar los estatutos de las distintas federaciones deportivas asegurando que todas las categorías permiten tanto la adhesión como la contratación en el marco de los procedimientos de regulación de flujos migratorios laborales establecidos y/o de la normativa en materia de extranjería de ciudadanos extranjeros no comunitarios.

7.8 Sensibilización

I Contexto

La existencia de estereotipos, prejuicios y estigmatizaciones respecto de los ciudadanos y ciudadanas de origen extranjero y los pertenecientes a minorías étnicas, crean barreras que condicionan la igualdad de trato y la plena participación de dicha población. Por ello, la sensibilización es un eje central de cualquier estrategia de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia.

La sensibilización abarca el conjunto de acciones que pretenden influir sobre las ideas, percepciones, estereotipos, conceptos de las personas y grupos para provocar un cambio de actitudes en las prácticas sociales, individuales y colectivas. Para lograr los cambios en los estereotipos y prejuicios es necesario que se conciba la sensibilización como un proceso, con resultados a medio y largo plazo; como una serie de actuaciones coordinadas entre sí.

El séptimo de los Principios Básicos Comunes de la Unión Europea para la Integración aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y de Asuntos de Interior en Bruselas el 19 de noviembre de 2004, destaca la importancia que tiene “la aplicación de políticas antidiscriminatorias activas, políticas antirracistas y medidas de sensibilización con vistas a promocionar los aspectos positivos de una sociedad caracterizada por la diversidad”.

La Comisión Europea, por su parte, en la Comunicación sobre Inmigración, Integración y Empleo (COM 2003/336) indicaba la necesidad de consolidar la lucha contra la discriminación mediante “una mayor sensibilización del público sobre la legislación comunitaria y nacional que prohíbe la discriminación.”.

La sensibilización es también un eje estratégico y fundamental de las diferentes recomendaciones recogidas en el Plan de Acción de la Conferencia Mundial de Durban y en los distintos informes periódicos del CERD, la ECRI y la FRA, como se ha podido apreciar en los puntos anteriores, al destacar

7. Ámbitos específicos | 7.8. Sensibilización

la importancia de concienciar y educar en los valores de la tolerancia mutua, el respeto por la diversidad cultural, el dialogo intercultural, la convivencia pacífica, los derechos humanos y la ciudadanía democrática. En todos los informes se señala también la importancia de contar con la sociedad civil para la realización de labores de sensibilización.

Según datos del Eurobarómetro de 2009⁸⁵ respecto a la percepción y a la experiencia sobre discriminación, la población europea percibe la discriminación por origen racial o étnico como el motivo de discriminación más extendido en la UE (61%), seguida de la edad (58%) y la discapacidad (53%). En comparación con estudios realizados en años anteriores, la percepción de la discriminación por origen racial o étnico no ha variado sustancialmente.

Respecto a los esfuerzos por combatir la discriminación, la encuesta revelaba que las personas que pertenecen a un grupo étnico minoritario tienden a opinar que no se hace lo suficiente. Y tan solo un tercio de las personas encuestadas manifestaban conocer sus derechos en caso de ser víctimas de discriminación.

En el caso de España los datos arrojan percepciones similares⁸⁶, pues las personas encuestadas consideran la discriminación basada en el origen étnico como la más extendida en el país, si bien, en comparación a la media europea, las ciudadanas y ciudadanos españoles eran más propensos/os a considerar que se está haciendo suficiente en el país para combatir la discriminación en sus diferentes variantes.

El Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico realizó en 2010 el primer panel sobre la discriminación por el origen racial o étnico percibida por las propias víctimas. Entre los resultados del estudio destaca que existe una notable distancia entre la discriminación identificada de manera espontánea y los hechos objetivos atribuibles a la discriminación por motivos étnicos, y que además una buena parte de las situaciones de discriminación, incluidas la

85 EUROSTAT, Eurobarómetro especial 317, 2009.

86 Véase: Informe de Resultados 2010 sobre la Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación por Origen Racial o Étnico.

7. Ámbitos específicos | 7.8. Sensibilización

discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, tienen lugar en el espacio público. El espacio público es un espacio para todas y todos, es un símbolo de democracia, de prosperidad, de convivencia y de derechos.

En este sentido, los discursos y declaraciones públicas por parte de la clase política en general, especialmente en los periodos electorales, en los que manifiestan rechazo o prejuicios hacia determinados grupos de población, identificados por su origen étnico o racial, fomenta claramente la discriminación y exclusión de una parte de los ciudadanos de la sociedad española.

En este sentido, el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, aprobó en sesión plenaria el 5 de mayo de 2011 una propuesta para “Evitar el uso de discursos discriminatorios, racistas o xenófobos en las campañas electorales”. En la que se declara que *“es fundamental evitar el discurso populista, xenófobo, discriminatorio y demagógico de la migración que en todo caso responde a procesos personales, sociales, económicos y políticos complejos tanto para los países receptores como los de origen. La diversidad debe tratarse a través de un debate serio y sereno dentro de un contexto político no partidista, buscando el consenso entre las distintas fuerzas políticas y sociales y sin que en ningún caso se provoque el enfrentamiento entre personas”*.

En la misma línea, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes emitió una declaración, el 4 de mayo de 2011, en la que hacía un *“llamamiento al conjunto de los partidos políticos para la inmigración no sea utilizada con fines partidistas y se evite todo tipo de mensajes xenófobos y hostiles hacia los inmigrantes en los discursos y en las propuestas electorales. Lo contrario favorecería el incremento de actitudes y conductas xenófobas que dañan la convivencia y ponen en peligro la cohesión social de barrios, pueblos y ciudades”*.

II Actuaciones desarrolladas

En los últimos años se ha producido un aumento de los programas y actuaciones de sensibilización desarrollados por las distintas Administraciones Públicas y por organizaciones no gubernamentales en ámbitos tales como el empleo y la actividad económica, la educación, la vivienda, los servicios sociales y de salud; al tiempo que se han adoptado medidas para aumentar la participación de la población inmigrada en la vida social y cultural. En cambio, se ha primado menos un sector clave, como es el de las distintas instituciones públicas que operan en el campo de la justicia y de la tutela de los derechos fundamentales de las personas, siendo, por tanto, necesario reforzar las acciones de sensibilización en este ámbito.

La Dirección General para la Igualdad en el Empleo y contra la Discriminación, dependiente de la Secretaría de Estado de Igualdad, del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad tiene atribuida entre sus funciones el impulso y desarrollo de la aplicación transversal del principio de igualdad de trato y no discriminación, la promoción de medidas dirigidas a la asistencia y protección de las personas víctimas de discriminación o la formulación de iniciativas y actividades de sensibilización social, información, formación, participación, y cuantas otras sean necesarias para la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación de las personas, entre otras.

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes, a través del “Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo de los Mismos”, ha venido desarrollando diferentes programas de sensibilización, relacionados con:

- ▶ Apoyo a acciones que promuevan una imagen positiva de la inmigración, a fin de destacar sus aportaciones en todos los campos, combatir prejuicios y estereotipos.
- ▶ Apoyo a proyectos que tengan por objeto la mejora del tratamiento de la inmigración por los medios de comunicación, en particular en el ámbito local y regional.

7. Ámbitos específicos | 7.8. Sensibilización

- ▶ Actuaciones dirigidas a establecer foros de encuentro entre la población inmigrante y la autóctona, así como actividades de sensibilización dirigidas a ambas poblaciones.
- ▶ Desarrollo de actividades que permitan la transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

Como resultado de las numerosas iniciativas emprendidas por las Administraciones Públicas y organizaciones sociales, existe ya un conjunto de experiencias en sensibilización y materiales elaborados que requieren mayor difusión.

También es preciso incentivar la coordinación de acciones de sensibilización entre distintos actores, de manera tal que se refuercen mutuamente y permitan mantener estrategias de sensibilización continuadas en el tiempo para que puedan resultar eficaces.

En general, cabe señalar que cualquier actividad de sensibilización ha de tener en cuenta la diversidad de las personas a las que se dirige y su posicionamiento respecto a la inmigración, porque el grado de tolerancia y el tipo de prejuicios difiere mucho entre unos grupos de personas, sean autóctonas o inmigradas, y otros.⁸⁷

87 Véase Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, págs. 175-177

III Objetivos y acciones a desarrollar en el marco de la Estrategia

Objetivo 1. Implementar medidas de sensibilización dirigidas a la sociedad en general, a las instituciones públicas, a los medios de comunicación, a los servicios policiales y de seguridad ciudadana, destinadas a prevenir y combatir los prejuicios y actitudes de intolerancia, de conductas sociales discriminatorias, y de odio, violencia racial y xenófoba, favoreciendo el conocimiento mutuo y la interculturalidad.⁸⁸

- 1.1.** Realización de foros y jornadas de Intercambio y difusión sobre experiencias y buenas prácticas vinculadas con la sensibilización.
- 1.2.** Difundir materiales informativos sobre la evolución de las percepciones de la población en materia de lucha contra el racismo, la xenofobia, la discriminación y la intolerancia asociada.
- 1.3.** Fomento y realización de actuaciones de difusión de la normativa antidiscriminación entre los actores que trabajan en el ámbito de protección de derechos.
- 1.4.** Fomento y realización de actuaciones de difusión de la normativa antidiscriminación europea.
- 1.5.** Recomendar a los partidos políticos que eviten la formulación de generalizaciones así como la criminalización de colectivos por razón de su origen racial o étnico, pertenencia a una creencia o religión, etc.
- 1.6.** Recomendar a los partidos políticos que eviten la utilización de un lenguaje peyorativo, racista o discriminatorio en el discurso público, ya que ello contribuye a perpetuar los estereotipos negativos, los prejuicios y las actitudes de rechazo.

⁸⁸ Recomendación “garantizar la igualdad de trato y los derechos fundamentales de la población gitana/Roma de Europa del Este en España”

7. Ámbitos específicos | 7.8. Sensibilización

- 1.7.** Favorecer un discurso político inclusivo, de comprensión y respeto hacia las diferencias, de convivencia y relaciones positivas, que favorezca el respeto del derecho a la igualdad y promueva el valor de una sociedad diversa para así garantizar el ejercicio activo de la ciudadanía de todas las personas.
- 1.8.** Condenar públicamente los actos de discriminación, rechazo o violencia.

Objetivo 2. Capacitar e implicar a los agentes sociales, a los empleados públicos y a los profesionales vinculados con la administración pública en materia de lucha contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia asociada.

- 2.1.** Desarrollo de acciones formativas: cursos, seminarios, jornadas, etc. dirigidos al funcionariado y empleados públicos, fundamentalmente en educación, sanidad, empleo, servicios sociales, seguridad y justicia.
- 2.2.** Fomento de planes de formación para agentes sociales y profesionales en materia de lucha contra la discriminación.
- 2.3.** Fomento de actuaciones específicas de sensibilización dirigidas a los funcionarios de la Administración de Justicia y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Objetivo 3. Fomento de la realización, por parte de las empresas, de acciones de responsabilidad social, destinadas a promover condiciones de igualdad de trato y no discriminación en el seno de las empresas o en su entorno social, así como de la incorporación de medidas y actuaciones relativas a la gestión de la diversidad cultural en sus políticas de recursos humanos.

Objetivo 4. Incluir la igualdad de trato y no discriminación en todas las políticas públicas.

- 4.1.** Fomento de la elaboración de planes y estrategias de sensibilización a nivel autonómico y local.
- 4.2.** Establecimiento de foros de intercambio y contraste de políticas de la igualdad de trato y no discriminación de las distintas Administraciones Públicas.

- 4.3.** Apoyo a las iniciativas interasociativas, desarrollo de Foros, creación de plataformas o cualquier otra iniciativa que trabajen a favor de la sensibilización contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia asociada.

Objetivo 5. Fomentar planes de estrategias de sensibilización social que estén vinculadas a los planes de convivencia y participación local.

- 5.1.** Impulsar acciones de análisis de los niveles de convivencia y conflictividad que se dan a nivel local, en los barrios, en el espacio público, en las comunidades de vecinos, en las escuelas, en el ámbito laboral, asociativo y de ocio y tiempo libre.
- 5.2.** Promover espacios de encuentro para que las estrategias de sensibilización sean construidas y elaboradas de manera participativa entre los tres protagonistas claves del ámbito local: la ciudadanía, los técnicos y profesionales y las entidades de la administración pública local.

8

Evaluación y seguimiento⁸⁹

ÍNDICE

⁸⁹ Los principios y orientaciones relacionados con la Evaluación y Seguimiento de la Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, están en correspondencia con los planteados en el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración y el Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana.

8. Evaluación y seguimiento

Uno de los aspectos claves dentro de la Estrategia Nacional de lucha contra el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia es la de establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de las políticas desarrolladas a fin de evaluar los avances en los procesos de integración y convivencia intercultural.

Evaluación es un concepto amplio que alude a una investigación sistemática que permita emitir un juicio de valor sobre, en este caso, la Estrategia integral. Por tanto, hará referencia a la valoración sobre el cumplimiento de los objetivos generales de la estrategia, pudiendo incluso poner en cuestión la pertinencia de los mismos, y pudiendo incluir el estudio de los impactos o repercusiones de las medidas en los colectivos afectados y en la sociedad en general. Por tanto, la evaluación constituye un concepto amplio que incluye valorar la estrategia con criterios de eficacia, eficiencia e impacto.

La evaluación de las políticas públicas, programas y acciones desarrolladas en el marco de la Estrategia permitirá:

- ▶ Racionalizar el uso de los recursos y mejorar la calidad de los servicios que la Administración presta a los ciudadanos, porque permite evaluar los impactos de las políticas públicas, generar aprendizajes tanto en las Administraciones Públicas como en los otros actores que intervienen en el proceso, mejorar la cooperación de los actores implicados en la gestión y corregir ineficiencias de la acción pública.
- ▶ Propiciar la participación y la transparencia, porque refuerza el papel de los ciudadanos cuyas opiniones son escuchadas, ayuda a rendir cuentas de las políticas y de la utilización de los recursos públicos, e involucra a la sociedad civil en mejorar la calidad de los servicios que se les ofrecen, y con ello, mejorar la calidad democrática de los procesos.
- ▶ Fundamentar la acción pública pues permitirá establecer decisiones estratégicas y redefinir prioridades en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia.

8. Evaluación y seguimiento

Una evaluación integral, participativa y formativa

La evaluación involucrará el conjunto de las áreas y de las líneas de actuación definidas por la Estrategia y será una evaluación integral, participativa y formativa.

Integral. Porque analizará, para cada una de las áreas y cada una de las líneas de actuación, su “racionalidad” y “coherencia”. Su racionalidad en el sentido de evaluar la relación de las necesidades detectadas y los problemas diagnosticados con los objetivos propuestos por la Estrategia y en cada una de sus áreas de intervención. Su coherencia en el sentido de valorar la concordancia entre los objetivos perseguidos y los instrumentos movilizados para alcanzar dichos objetivos. Esta evaluación integral comprende por tanto, tres aspectos clave:

- ▶ La eficacia, es decir la relación entre los objetivos perseguidos y los resultados obtenidos.
- ▶ La eficiencia, o sea la relación entre los instrumentos y los medios puestos en acción y los resultados obtenidos.
- ▶ El impacto de los resultados de la Estrategia y de sus programas sobre la cobertura de las necesidades detectadas y sobre la solución de los problemas diagnosticados.

Una evaluación integral ha de ser capaz de formular juicios fundamentados sobre las distintas áreas y programas contempladas por la Estrategia y, a partir de ellos, hacer recomendaciones concretas que permitan reorientar sus prioridades, objetivos y programas. De esta manera la evaluación se convertirá en un instrumento de mejora de la gestión de la política pública relacionada con la lucha contra el racismo, la xenofobia y formas conexas de intolerancia.

Participativa. La evaluación debe ser participativa. Para ello serán incorporados al proceso los diferentes actores que han intervenido e intervendrán en la formulación y en la ejecución de la Estrategia y sus programas, así como los beneficiarios de los programas y los colectivos a los que van dirigidos. El carácter participativo de la evaluación no es sólo un requerimiento

8. Evaluación y seguimiento

político democrático; es también un elemento de eficacia de la misma evaluación. La presencia de actores relacionados con el proceso permite incorporar la evaluación de aspectos de la realidad que, con frecuencia, escapan a los indicadores cuantitativos o cualitativos previamente diseñados.

Este carácter participativo de la evaluación de la Estrategia permitirá que el proceso y los resultados de la evaluación sean instrumentos para fomentar el debate social y político sobre la integración, la gestión de la diversidad y la convivencia intercultural, así como sobre las políticas públicas desarrolladas en relación a la lucha contra el racismo, la xenofobia y formas conexas de intolerancia.

Formativa. La evaluación debe ser formativa para todos los actores involucrados en la formulación y en la ejecución de la Estrategia. Una de las finalidades de la evaluación ha de ser que los poderes públicos, las distintas administraciones, los agentes sociales, ONGs y asociaciones implicadas en el proceso adquieran un aprendizaje y una valoración sobre el trabajo que llevan a cabo en esta área, sobre su racionalidad y su coherencia, sobre su eficacia y eficiencia y sobre el impacto del mismo.

Esta evaluación formativa será un factor de generación y difusión de conocimiento e innovación en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y las políticas públicas en este ámbito.

8. Evaluación y seguimiento

Seguimiento de la Estrategia

Por seguimiento, se ha de entender el cumplimiento de los objetivos específicos y medidas contenidas en la Estrategia. Por consiguiente, para el seguimiento de ésta se propone la realización de informes, documentos técnicos y la elaboración de un sistema de indicadores que permitiesen comprobar el cumplimiento de las medidas y acciones propuestas.

Para ello, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes coordinará a través del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia la realización de documentos técnicos orientados a:

- ▶ La elaboración de *Informes de seguimiento*, que recogerán los datos estadísticos recabados sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.
- ▶ La realización y presentación de *Informes monográficos*, sobre distintos aspectos vinculados a las áreas de intervención relacionadas con al Estrategia.

Entre estos Informes la encuesta anual, de ámbito estatal, que elabora el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), que incorpora variables que permiten seguir la evolución de las actitudes racistas y xenófobas en la sociedad española. Ello dará continuidad y seguimiento al estudio sobre las “Actitudes ante la discriminación por origen racial o étnico” en 2007 y “Actitudes hacia la inmigración” en 2008, 2009 y 2010⁹⁰. El seguimiento de la Estrategia permitirá:

- ▶ Trazar con cierta perspectiva la evolución de las actitudes hacia la inmigración en España a través de la publicación de los “Informes de la Evolución del racismo y la xenofobia en España”.

⁹⁰ La encuesta será financiada a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración; y se realizará en coordinación con el CIS

8. Evaluación y seguimiento

Coordinar la realización de informes y estudios con el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación de las Personas por Origen Racial o Étnico, y con el Consejo Estatal del Pueblo Gitano, orientados al:

- ▶ Apoyo del estudio, análisis e identificación de los factores discriminatorios de la normativa a nivel estatal, autonómico y local.
- ▶ Apoyo al estudio, análisis e identificación de los factores y actores que intervienen en los procesos de discriminación, odio y violencia por motivos de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

La elaboración de un sistema de indicadores que permitan el conocimiento de las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

ANEXO Convenios y Declaraciones
Internacionales relativos
al racismo, la discriminación y
la xenofobia, ratificados
por el Estado español

ANEXO. Convenios y Declaraciones Internacionales relativos al racismo, la discriminación y la xenofobia, ratificados por el Estado español

1. Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948.
2. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, de 21 de diciembre de 1965, al que se adhirió España por Instrumento de 23 de abril de 1968, entrando en vigor para España, el 4 de enero de 1969.
3. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer, de 18 de diciembre de 1979, ratificada por España el 5 de enero de 1984.
4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, ratificado por España el 27 de abril de 1977 y su Protocolo Facultativo, ratificado el 25 de enero de 1985.
5. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966, ratificado por España el 27 de abril de 1977.
6. La Convención sobre Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España el 6 de diciembre de 1990.
7. Convenio número 97 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los trabajadores migrantes, de 1 de julio de 1949, ratificado el 21 de marzo de 1967.
8. Convenio número 111 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación de 25 de junio de 1958, ratificado por España el 6 de noviembre de 1967.

ANEXO. Convenios y Declaraciones Internacionales relativos al racismo, la discriminación y la xenofobia, ratificados por el Estado español

9. Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, del Consejo de Europa, de 4 de noviembre de 1950, ratificado por España el 4 de octubre de 1979.
10. Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961, firmada por España el 27 de abril de 1978, y ratificada el 6 de mayo de 1980.
11. Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales, del Consejo de Europa, de 1 de febrero de 1995, ratificado por España el 1 de septiembre de 1995.
12. Protocolo nº 7 del Convenio para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales (C.117), de 22 de noviembre de 1984, firmado por España el 22 de noviembre de 1984, ratificado el 16 de septiembre de 2009 y en vigor en nuestro país desde el 1 de diciembre de 2009.
13. Protocolo número 12 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, del Consejo de Europa, de 4 de noviembre de 1950, ratificado por España el 13 de febrero de 2008.
14. Convenio sobre el delito cibernético (C. 185), de 23 de noviembre de 2001, ratificado por España el 3 de junio de 2010, y en vigor desde el 1 de octubre de 2010.
15. Convenio para la prevención y sanción del delito de genocidio, de 9 de diciembre de 1948, al que España se adhirió el 13 de septiembre de 1968, y en vigor desde el 8 de febrero de 1969.
16. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998, ratificado por España el 24 de octubre del 2000, y en vigor desde el 1 de julio de 2002.
17. Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de 14 de diciembre de 1960, firmada por España el 20 de agosto de 1969, y en vigor desde el 20 de agosto de 1970.



SECRETARÍA DE ESTADO
DE INMIGRACIÓN
Y EMPLEO

DIRECCIÓN GENERAL
DE INTEGRACIÓN
DE LOS INMIGRANTES