



Guía

para la Gestión Policial de la Diversidad

Programa de colaboración de la Open Society Foundations con la Plataforma por la Gestión policial de la Diversidad.

AUTORES/AS

REDACCIÓN Y COORDINACIÓN DE LA EDICIÓN: Javier Sáez, Fundación Secretariado Gitano

UNIJEPOL: David Martín Abánades, José Francisco Cano de la Vega

FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO: Maite Andrés

AMNISTÍA INTERNACIONAL: María Serrano Martín de Vidales, Manuel Pardo de Donlebún Montesino

MOVIMIENTO CONTRA LA INTOLERANCIA: Esteban Ibarra

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EN FAVOR DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL: Azahara Bustos

Accem: Camino Gutiérrez Vega

FUNDACIÓN PLURALISMO Y CONVIVENCIA: Puerto García Ortiz

Esta Guía ha sido elaborada con las aportaciones de todas las entidades que integran la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad:

Unión Nacional de Jefes y Directivos de Policía Local <http://www.unijepol.eu/>

Asociación Comisión Católica Española de Migración <http://www.accem.es/refugiados/inmigrantes/>

Fundación Secretariado Gitano www.gitanos.org

Fundación CEPAIM <http://cepaim.org/>

Fundación Pluralismo y Convivencia <http://www.pluralismoyconvivencia.es/>

Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales <http://www.felgtb.org/>

Movimiento contra la Intolerancia <http://www.movimientocontralaintolerancia.com/>

RAIS Fundación <http://www.fundacionrais.org/>

Red Acoge <http://www.redacoge.org/>

Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual <http://www.feaps.org/>

Entidades Observadoras:

Open Society Justice Initiative

<http://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/open-society-justice-initiative>

Amnistía Internacional <http://www.amnesty.org/es>

Con el apoyo de:

Open Society Foundations

<http://www.opensocietyfoundations.org>

Deposito Legal: M-15109-2013

Diseña, maqueta y realiza: Pardedós

Contenido

Presentación a cargo de Miguel Ángel Aguilar, Fiscal Coordinador del Servicio de Delitos de Odio y Discriminación	5
Prólogo de Rosalind Williams	7
I. Presentación y justificación de la Guía.	9
1.1. La sociedad diversa y el papel de los servicios policiales	11
1.2. La Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad	12
II. Conceptualización de la lucha contra la discriminación y la garantía de la igualdad de trato.	15
2.1. Conceptualización: ¿qué es la discriminación y qué es la igualdad de trato?.....	17
2.2. Ámbitos donde se suele producir la discriminación.....	20
2.3. Discriminación múltiple o cruzada, interseccionalidad.....	23
2.4. El significado del delito de odio y su reflejo en el Código Penal.	24
III. Sociedad diversa e igualdad de trato.	27
3.1. Aproximación a las distintas realidades de la sociedad diversa.	29
3.2. Casos de discriminación y actuación policial.	37
3.3. La víctima del Delito de Odio y la vulnerabilidad social.	40
IV. Marco jurídico e institucional en la lucha contra la discriminación.	43
4.1. Regulaciones internacionales y europeas. Directivas y transposiciones.	45
4.2. El ordenamiento jurídico nacional.	48
4.3. La normativa internacional y nacional dirigida específicamente a los servicios policiales.	51
4.4. Organismos e instituciones en España.....	55
V. Las Políticas de Seguridad Pública y la Gestión Policial de la Diversidad.	59
5.1. La adecuación de los servicios policiales a la sociedad diversa. Experiencias y buenas prácticas.....	61
5.2. La importancia de la sensibilización y la formación de los policías en la gestión de la sociedad diversa. Experiencias y buenas prácticas.	70
5.3. La actuación policial por infracciones penales relacionadas con delitos de odio y discriminatorios y el registro específico de este tipo de delitos y faltas. Experiencias y buenas prácticas.	78
5.4. La relación de la Policía con la sociedad diversa y la participación de ésta en las políticas públicas de seguridad. Experiencias y buenas prácticas.....	83
5.5. Las identificaciones policiales y el “perfil racial”. Experiencias y buenas prácticas.	88
5.6. Llevar a la Policía la sociedad diversa. Experiencias y buenas prácticas.	94

VI. Atención a la víctima de la discriminación y del delito de odio	101
6.1. La víctima del Delito de Odio y su vulnerabilidad social.	103
6.2. Los derechos de la víctima según normativa vigente.	104
6.3. La acusación popular en la acción penal contra los delitos de odio y discriminación.	106
6.4. Las ONG y su papel de apoyo a la Víctima.	107
6.5. Reded de Antenas de atención a la víctima del Consejo de Igualdad de Trato.	107
6.6. Relación entre servicios policiales y ONG en el ámbito del apoyo a la víctima.	108
VII. Conclusiones. Elementos clave para la gestión policial de la diversidad.	111
VIII. Glosario, bibliografía, normativa y recursos.	117
8.1. Glosario de términos.	119
8.2. Bibliografía.....	132
8.3. Anexo de legislación y normativa.	134
8.4. Recursos útiles.	141

Presentación

Iniciativas como la presente Guía constituyen sin lugar dudas un avance cualitativo muy significativo para lograr una mayor y mejor formación y capacitación de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, para prestar un servicio público de calidad a una ciudadanía cada día más diversa y plural por sus orígenes, culturas, creencias religiosas, orientación o identidad sexual o diversidad funcional, entre otros motivos, contribuyendo por otra parte también a una mayor sensibilización de nuestros policías en la lucha contra las infracciones penales motivadas por el odio y la discriminación contra las personas diferentes, por el mero hecho de serlo.

Los Poderes Públicos, legislativo, ejecutivo y judicial, tienen en este ámbito una importante responsabilidad y una ingente tarea por delante. Dichos Poderes, tal y como dispone el artículo 9 de la Constitución, han de implementar todas las medidas necesarias para remover cuantos obstáculos impidan o dificulten que la igualdad sea real y efectiva, y una de ellas ha de ser la necesidad de resolver el persistente déficit de formación en los conocimientos relativos al principio de igualdad y no discriminación, algo que afecta en distinta medida no sólo a policías sino también a jueces, fiscales, secretarios judiciales, forenses, funcionarios de prisiones y miembros de empresas de seguridad privada, circunstancia que en algunos casos impide detectar con el rigor necesario los casos de discriminación y dar la respuesta que la ciudadanía, especialmente sus colectivos más vulnerables, demanda.

Nuestros profesionales, además de conocer todo el potencial de los tipos penales, precisan la formación e información adecuada sobre la situación cultural, social, laboral o psicológica de las víctimas, sus dificultades en la vida diaria y los motivos por los cuales, o no denuncian, o cuando se deciden a hacerlo lo hacen de forma no inmediata.

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) en su cuarto informe sobre España, publicado en febrero de 2011, apunta a la necesaria formación obligatoria, tanto inicial como continuada, de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad como de Jueces y Fiscales en la lucha contra la discriminación y en la aplicación del principio de igualdad. Así, se han de implementar las medidas de formación adecuadas para garantizar que en los atestados quede debidamente acreditada la motivación de los hechos y se practiquen cuantas diligencias sean precisas para desvelar la pertenencia del autor/es a organizaciones u grupos constituidas para provocar o incitar al odio, la violencia o la discriminación.

La falta de capacitación de nuestros servidores públicos comporta que en algunos casos las investigaciones sean insuficientes para desenmascarar la naturaleza discriminatoria del hecho o se tienda a minimizar los pocos casos que llegan a las comisarías, fiscalías o juzgados. En ocasiones contribuye a ello el desconocimiento por parte de policías, fiscales o jueces de la realidad cotidiana que rodea a las víctimas, o la especificidad de sus problemas o aspectos básicos de su vida social, cultural, religiosa etc. Por otra parte es necesario resaltar que tanto los Policías, como los fiscales o los jueces, somos expresión de la sociedad a la que servimos y, por tanto, podemos incurrir en algún caso en los mismos estereotipos y prejuicios que dicha sociedad. Por ello al abordar el trabajo con las víctimas se ha de ser consciente de que podemos dejarnos llevar por dichos estereotipos al evaluar la credibilidad de un testigo por parte de quien le recibe declaración o valora su testimonio.

También debemos ser conocedores de las resistencias de las víctimas a denunciar por multitud de razones y por tanto desarrollar habilidades profesionales para superarlas y lograr que la víctima denuncie para poder tutelar sus derechos.

Además de una adecuada capacitación, constituye una herramienta fundamental para conocer las complejas cuestiones que rodean a las potenciales víctimas y para hacer una exitosa labor de prevención, que la Policía establezca alianzas y contactos regulares con los servicios sociales de atención a víctimas, testigos, ONGs, asociaciones u otros representantes de la sociedad civil, perfectamente conocedores de la realidad que rodea a las víctimas. La Policía y la Fiscalía no deben esperar a que suceda un caso de alto perfil de odio para contactar con la comunidad. La comunicación regular y la consulta con los grupos comunitarios pueden ser herramientas poderosas para la prevención de todo tipo de delincuencia, y puede dar resultados positivos para la policía y para la Fiscalía contribuyendo de esta forma a mejorar la confianza de las víctimas a la hora de denunciar los hechos y facilitando una mayor cooperación de los testigos. Este contacto fluido con el tejido asociativo permite también establecer cauces de comunicación y diálogo cuando surgen tensiones entre las comunidades, disponiendo la policía de mejor información y medios para calmar la situación, o para saber cuándo hay que intensificar la presencia policial para atender las preocupaciones de la comunidad.

En definitiva, policías con un nivel de preparación adecuado, sensibilizados y en permanente contacto con la sociedad a la que tienen que servir, especialmente con aquellos sectores de la misma que se encuentran en situación de probable vulnerabilidad, son recetas apuntadas en la presente guía, y que contribuirán decisivamente a lograr no sólo el importante cometido que tienen asignado en la Constitución y en el resto de nuestro ordenamiento jurídico sino también al noble propósito de lograr una sociedad más libre, justa e igual.

Miguel Ángel Aguilar
Fiscal Coordinador del Servicio de Delitos de Odio y Discriminación
Fiscalía Provincial Barcelona

Prólogo

Algo en lo que pensar.

Rosalind Williams Lecraft

¿Qué tipo de personas son normalmente reconocidas y paradas por completos desconocidos mientras caminan en la calle de cualquier ciudad? ¡Normalmente famosos! Por ejemplo: Antonio Banderas, Woody Allen, Penélope Cruz, etc., etc., etc.

Ahora les pido que piensen en la siguiente pregunta:

¿A qué tipo de personas se les pide que enseñen su documento de identidad?

La respuesta: ¡No son famosos!

Piensen en la segunda pregunta.

A pesar de que en España sea perfectamente legal que la policía le identifique a uno, para aquellas personas que son identificadas es una experiencia desagradable.

Y esto es especialmente cierto cuando nadie más es identificado y los motivos se basan en el color de la piel de una.

Éste fue mi caso.

Hace más de veinte años, el 6 de diciembre de 1992, precisamente el día de la Constitución española, fui parada por un agente de la policía, elegantemente vestido de paisano, que me pidió que le enseñase mi documentación en la estación de trenes de Valladolid. Obviamente, era sospechosa de ser una inmigrante ilegal. Estoy casada con un español nativo, Tino Calabuig, y soy ciudadana española por matrimonio desde finales de los años 60.

Algunos dirán que cualquier agente de la policía está habilitado legalmente para pedirle en cualquier momento a cualquier persona que enseñe su documento de identidad. Sin embargo, y así he mantenido, tanto entonces como ahora, una persona no puede ser seleccionada e identificada como presuntamente inmigrante ilegal basándose exclusivamente en el color de su piel.

Ése fue mi caso.

Como pensaba y sigo pensando que esta práctica es ilegal, recurrimos esta identificación a través del sistema legal español. Muy a nuestro pesar, la demanda fue repetidamente desestimada por los distintos tribunales, y, por desesperación, llevamos el caso ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Este Comité resolvió a nuestro favor en 2009. Hasta la fecha, el Gobierno español no ha cumplido con las recomendaciones del Comité.

¿Cuál era la base de nuestra batalla legal? Nadie puede ser considerado un inmigrante ilegal, y por tanto identificado por un agente de la policía basándose meramente en el color de la piel de la persona. ¿Porqué continué con este batalla durante casi veinte años? Porque creo que nadie puede ser considerado un inmigrante ilegal, y por tanto, identificado como tal, meramente basándose en el color de su piel. Cuando el caso llegó al Tribunal Constitucional, después de la deliberación de los magistrados que autorizó que este tipo de identificaciones en 2001, uno de los magistrados estuvo en desacuerdo y emitió un voto particular en el que reflejaba sus opiniones. Estoy de acuerdo con estas opiniones.

Todos fuimos creados iguales y deberíamos ser tratados de esta manera de conformidad con la Constitución española.

Pero todos estos años de lucha han merecido la pena, pese a no haber sido resarcida debidamente por el Gobierno español. La Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, donde organizaciones de la sociedad civil y policía trabajan de la mano para prevenir las actuaciones policiales discriminatorias, es una buena prueba de que las cosas pueden cambiar a mejor. Esta Guía es una herramienta que deberían utilizar todos los cuerpos policiales para dar cumplimiento al principio constitucional de igualdad. Porque existen buenas prácticas, como las que se llevan a cabo desde hace años en la Policía Local de Fuenlabrada, que ya han sido puestas en marcha y que han demostrado ser eficaces para luchar contra la discriminación. En las siguientes páginas se explica cómo hacerlo.

El caso Williams Lecraft vs. España fue presentado conjuntamente por Women's Link, Open Society Justice Initiative y SOS Racismo Madrid ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas después de que fuese desestimado por los tribunales españoles, y es el primer caso ante un organismo internacional que desafía el control policial con base en las características físicas o étnicas de una persona.

En una decisión histórica, emitida el 27 de julio de 2009, el Comité de Derechos Humanos dictaminó que España había violado el artículo 26 en relación con el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al haber sometido a la señora Williams a discriminación racial. El Comité determinó que no pueden efectuarse controles de identidad basados en las meras características físicas o étnicas de una persona, y que tales características no pueden considerarse indicios de su situación migratoria en el país.



1

**Presentación y
justificación de la
Guía.**

CAPÍTULO I.

Presentación y justificación de la Guía.

1.1. La sociedad diversa y el papel de los servicios policiales

Nuestro país siempre ha sido una comunidad diversa, un espacio de convivencia de personas diferentes, con lenguas distintas, con diferentes creencias religiosas y no creyentes, con formas de vida urbanas y rurales, orientaciones sexuales diversas, y orígenes étnicos diferentes. Además, en las últimas décadas han llegado a España personas que proceden de otros países y otros continentes; pertenecen a una pluralidad de etnias, son de otras culturas y profesan diferentes religiones. En algunos ámbitos de la diversidad social se han producido avances históricos, como en el reconocimiento de los derechos de las personas homosexuales o con discapacidad; de tal forma que muchos colectivos distintos se están haciendo visibles en la esfera pública, ante el resto de la sociedad y ante el conjunto de las instituciones, como una parte más del conjunto de la ciudadanía.

Por otro lado, se han logrado avances importantes en la sensibilización de la sociedad para el logro de un reconocimiento real de los derechos de todas las personas.

Por lo tanto, la diversidad es ya una característica fundamental de nuestra composición social y resulta imprescindible que sea percibida por todas y todos como una fortaleza y un valor añadido, evitando y previniendo actitudes y comportamientos de desconfianza o rechazo.

En las sociedades democráticas, gobernadas por leyes definidas de forma consensuada, la policía asume las funciones tradicionales de prevenir y combatir la delincuencia, preservar la tranquilidad pública, hacer cumplir la ley, mantener el orden y proteger los derechos fundamentales de las personas. Es, por tanto, una de las instituciones encargadas de garantizar el principio de igualdad, y es su deber intervenir en situaciones de conflicto con absoluta imparcialidad y respeto a las minorías étnicas, sexuales, religiosas y culturales, teniendo en cuenta además las particulares condiciones de los grupos sociales más vulnerables (personas con discapacidad, personas sin hogar, etc.).

Para vencer cualquier desconfianza y favorecer una plena participación social de las minorías, la policía debe asumir un papel activo en las labores de prevención del racismo y la xenofobia, la homofobia, la violencia de género, y otras conductas de odio, a través de un mejor conocimiento y comprensión de las características y particularidades de las personas que suelen ser objeto de discriminación, de la legislación nacional e internacional para combatir las prácticas discriminatorias, así como de un análisis de la propia visión de la policía, y de una evaluación de su intervención desde una perspectiva de respeto a la diversidad.

Por todo ello, la presente Guía tiene como objetivo aportar información que sirva para mejorar el contacto y la relación entre la policía y los colectivos sociales que son objeto de discriminación, así como para sensibilizar y capacitar a los responsables de los servicios policiales en materia de lucha contra la discriminación y atención a la diversidad cultural y social.

Este documento también persigue otro objetivo clave: aumentar la eficacia policial. La guía quiere ser una herramienta de utilidad para los directivos de los diferentes servicios policiales, que les ayude a poner en marcha medidas para mejorar la gestión de la sociedad diversa desde la perspectiva de la seguridad pública en los diferentes niveles territoriales y competenciales que ocupan cada uno de ellos.

Experiencias desarrolladas en España y en otros países demuestran que los servicios policiales formados en gestión de la diversidad y en prevención de la discriminación consiguen mayor legitimidad social, mantienen una mejor comunicación con la comunidad, y aumentan su efectividad en la prevención de la delincuencia y en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

1.2. La Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad

Existen múltiples aspectos de la actuación policial que mantienen una relación directa con la gestión de la diversidad social y la garantía de un trato igualitario. Entre ellos, por su especial relevancia, podemos mencionar las identificaciones y cacheos en lugares públicos, la atención a los delitos de odio o discriminatorios y los problemas de seguridad que afectan específicamente a los colectivos minoritarios.

Basándose en la experiencia internacional, el modelo de Policía Comunitaria parece el más adecuado para hacer frente a los problemas de seguridad y convivencia. A través de él, los miembros de las comunidades de diferentes culturas, nacionalidades, religiones, orientaciones e identidades sexuales, discapacidades, etc., disponen de un espacio de diálogo y comunicación con los servicios policiales.

La realización de acciones positivas para que los servicios policiales reflejen en su composición la diversidad de la sociedad a la que sirven es otro de los pilares necesarios para avanzar en la integración de las minorías y el trato igualitario. Existen diversas experiencias, tanto en Europa como en otros países, que avalan esta tesis.

Por las razones expuestas, un grupo plural y diverso de organizaciones decidieron en el año 2010 crear la **Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad**, con el objetivo de impulsar y promover cambios en los servicios policiales y mejorar sus procedimientos de actuación, para garantizar a la sociedad diversidad –y de forma especial a los colectivos minoritarios, más vulnerables- un trato policial igualitario y no discriminatorio.


La Plataforma fue creada inicialmente por la Unión Nacional de Jefes y Directivos de Policía Local, la Fundación Secretariado Gitano, la Fundación Pluralismo y Convivencia y *Open Society Justice Initiative*; Amnistía Internacional decidió participar en la Plataforma con carácter de entidad observadora.

Con posterioridad, las siguientes organizaciones decidieron sumarse a la Plataforma:

- Fundación CEPAIM.
- Accem.
- FEAPS.
- RAIS Fundación.

- Movimiento contra la Intolerancia.
- Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales (FELGTB).
- Red Acoge.

En la elaboración de esta Guía han participado personas expertas de las diferentes organizaciones que forman la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, y ha sido concebida como una herramienta didáctica para los directivos de la seguridad pública, con el fin de ayudarles a mejorar sus competencias en todo lo relativo a la gestión de la diversidad y la lucha contra la discriminación en su trabajo cotidiano, partiendo de las experiencias concretas de las entidades que conforman la Plataforma.



2.

**Conceptualización
de la lucha contra
la discriminación
y la garantía de la
igualdad de trato.**

CAPÍTULO II.

Conceptualización de la lucha contra la discriminación y la garantía de la igualdad de trato.

2.1. Conceptualización: ¿qué es la discriminación y qué es la igualdad de trato?

La discriminación es uno de los abusos más graves y generalizados contra los derechos humanos en todo el mundo. Miles de personas continúan siendo víctimas de exclusión, pobreza, o violencia, a causa de sus creencias, de su posición social, de ser quienes son o de lo que se supone que son. Sin embargo, el trato igualitario para todas las personas no es un favor de las mayorías a las minorías, de los más privilegiados frente a excluidos. El trato igualitario no es una concesión: es un derecho de todas las personas que todos los gobiernos deben respetar y garantizar.

La discriminación adopta múltiples formas, desde el desprecio, el insulto, los abusos y agresiones, hasta la negación de bienes, servicios y de otros derechos. A menudo, la discriminación encierra a las personas en un círculo de desprotección e indefensión, perpetuando la estigmatización y marginalización de individuos y grupos. Afecta, entre otros, a las minorías étnicas como los gitanos, a grupos religiosos, a las personas migrantes, a las personas pobres, a las mujeres, homosexuales, lesbianas, bisexuales y personas transgénero, o a las personas con discapacidad.

Sin embargo, nadie está a salvo de sufrir discriminación. Los rasgos que hoy no constituyen un motivo de exclusión, pueden en el futuro convertirse en un motivo de rechazo social. Las razones para excluir a los “otros” cambian, y por ello es fundamental que las sociedades se doten de instrumentos capaces de proteger y garantizar el acceso de todas las personas a todos los derechos humanos.

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* reconoce que los derechos humanos son universales e indivisibles. Todas las personas, sin distinción alguna, deben disfrutar de todos los derechos humanos. En la misma línea, el artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales establece que:

“El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.”

El principio de no discriminación tiene por objeto garantizar la igualdad de trato entre las personas. Todos y todas tenemos iguales derechos e igual dignidad y nadie debe ser discriminado en relación con otra persona. La discriminación impide el desarrollo pleno del potencial de la persona, mina la confianza en las virtudes de

las sociedades democráticas y provoca exclusión social. Este mismo principio se consagró en el artículo 14 de nuestra Constitución.

Discriminar es tratar de manera diferente y desfavorable a una persona o un grupo de personas, basándose en la creencia de que no todas las personas son iguales en derechos y en dignidad y, en consecuencia, que se pueden hacer diferencias que sitúen a esas personas en posición de desventaja respecto al resto. Pero discriminar no es sólo eso. Aunque pueda parecer contradictorio, discriminar a veces también puede ser dar el mismo trato que al resto a una persona o grupo que, por alguna razón, se encuentra en una situación distinta.

Pero, ¿qué es la discriminación o qué comportamientos pueden ser calificados como discriminatorios? Según el Comité de Derechos Humanos de la ONU la discriminación es “*toda distinción, exclusión, restricción, o preferencia que se base en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y 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 de todas las personas*”. Según esa definición, la discriminación contiene tres elementos: un trato desfavorable, basado en motivos prohibidos, y carente de justificación razonable y objetiva.

El **trato desfavorable** debe afectar al disfrute de algún derecho por parte de una persona o un grupo de personas. En la práctica, puede producirse de diversas formas:

- *Distinción*, o forma distinta de tratar a unas u otras personas
- *Exclusión*, privar a determinadas personas del disfrute de un bien o servicio
- *Restricción*, limitar el disfrute de ciertos derechos a ciertos grupos
- *Preferencia*, cuando se prima el acceso a ciertos servicios a personas pertenecientes a un grupo en detrimento de otros
- *Segregación*, cuando se separa a personas de distintos grupos, con independencia de sus capacidades
- *Negación de un ajuste razonable*, cuando no se acometen modificaciones sencillas que permitirían el disfrute pleno de los derechos de los miembros de ciertas minorías

Sin embargo, para que exista discriminación, el trato desfavorable tiene que basarse en **motivos prohibidos**, como pueden ser el origen étnico, el género, el idioma o cualesquiera otras causas recogidas en la legislación. En general, puede incluir cualquier tipo de cualidad, característica o circunstancia personal en la que se base una distinción arbitraria, como pueden ser las opiniones políticas, la salud, la condición social o la situación económica.

Por último, no todos los casos de trato desfavorable basados en motivos prohibidos constituyen discriminación; para ello, el trato desfavorable **debe carecer de una justificación objetiva y razonable**. Si el trato desfavorable persigue un objetivo legítimo (como la protección de la salud o de la seguridad pública) y es proporcional a ese objetivo, no existe discriminación.

La Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en su capítulo III sobre las medidas para la aplicación del principio de igualdad de trato, define este principio *como la ausencia de toda discriminación directa o indirecta por razón del origen racial o étnico, la religión o convicciones,*

la discapacidad, la edad o la orientación sexual de una persona. Esta misma ley define la **discriminación directa** como el acto de *tratar a una persona de manera menos favorable que otra en situación análoga por razón de su origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.*

Por **discriminación indirecta** se entiende *una disposición legal o reglamentaria, una cláusula convencional o contractual, un pacto individual o una decisión unilateral, aparentemente neutros, que puedan ocasionar una desventaja particular a una persona o grupo de personas respecto de otras por razón de su origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual,* siempre que objetivamente no respondan a una finalidad legítima y que los medios para la consecución de esta finalidad no sean adecuados y necesarios.

Por ejemplo, constituiría una práctica de discriminación indirecta con respecto a ciertos inmigrantes, exigir en una oferta de trabajo un perfecto dominio del español, cuando este requisito no fuera necesario para desarrollar el trabajo.

También se considera un acto discriminatorio **el acoso**, es decir, toda conducta no deseada relacionada con el origen racial o étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual de una persona, que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra su dignidad y crear un entorno intimidatorio, humillante u ofensivo.

Cualquier orden de discriminar a las personas se considera también un acto de discriminación. También se consideran formas de discriminación la incitación a la discriminación, la segregación, y las represalias contra las personas que denuncien prácticas discriminatorias.

El principio de igualdad supone la ausencia de toda discriminación directa o indirecta basada en cualquiera de los siguientes motivos:

- nacionalidad
- sexo
- origen racial o étnico
- religión o convicciones
- discapacidad
- edad
- orientación sexual
- identidad de género
- enfermedad
- cualquier otra condición o circunstancia personal o social

Las Policías Públicas, como garantes del orden social y del respeto de la ley, cumplen un papel fundamental en la vigilancia de estos principios, incluyendo su señalamiento explícito cuando se dan casos de agresiones o delitos fundamentados en criterios de odio, o cuando se impide el acceso a bienes y servicios por cualquiera de los motivos señalados.

En el capítulo 4 sobre el marco jurídico encontrará más información sobre las diferentes legislaciones internacionales y nacionales que promueven la igualdad de trato y que prohíben la discriminación.

2.2. Ámbitos donde se suele producir la discriminación.

El principio de igualdad de trato y no discriminación ha de ser real y efectivo en el acceso al empleo, la educación, la sanidad, las prestaciones y los servicios sociales, la vivienda y, en general, la oferta y el acceso a cualesquiera bienes y servicios.

A continuación veremos cómo se produce la discriminación, directa o indirecta, en estos ámbitos.

■ En el empleo.

La negativa de algunas empresas a contratar a una persona por razón de su origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual es aún frecuente y, en muchas ocasiones, se declara abiertamente. En otras, a pesar de cumplir con los requisitos exigidos en las ofertas de trabajo e, incluso, haberse iniciado la actividad laboral de manera satisfactoria, algunas empresas, cuando se percatan del origen étnico de una persona, de su orientación sexual, de su discapacidad, etc., deciden no iniciar o continuar con su contratación, afirmando que el puesto va a ser cubierto por otra persona, o que ya no es necesario.

Una vez superadas las barreras en el acceso al mercado laboral, pueden producirse también algunas prácticas de acoso laboral: continuos comentarios racistas u homófobos, trato despectivo, relegación a tareas por debajo de su categoría profesional, etc. Por último, existen indicios de discriminación indirecta en la publicación de ciertas ofertas de trabajo referidas a perfiles de baja cualificación, que exigen requisitos complementarios no relacionados con la oferta de trabajo, por lo que sitúan en desventaja a personas que, por sus niveles educativos y de formación ocupacional, tienen más dificultades en poderlos cumplir, a pesar de tener capacidades plenas para desarrollar esa actividad laboral.

■ En la vivienda.

Algunas personas encuentran enormes dificultades para alquilar inmuebles, bien en el mercado libre, bien a través de agencias inmobiliarias. La discriminación se produce habitualmente de manera encubierta cuando, sin reconocer las motivaciones discriminatorias de sus actos, los propietarios afirman, por ejemplo, que el inmueble ya cuenta con inquilinos o que han decidido no alquilarlo más. Existen también numerosos casos, especialmente graves, en los que grupos de vecinos se han organizado para exigir la expulsión de residentes por su origen o etnia (gitano, extranjero, etc.) o impedir su realojo o instalación, apoyados, en ocasiones, por las autoridades públicas. Los requisitos para acceder a las ayudas para la adquisición de viviendas en propiedad podrían constituir también una discriminación indirecta, ya que priman un cierto tipo de patrones como el trabajo formal, la declaración de la renta o la capacidad de endeudamiento, que no se corresponden con la realidad de muchas familias que desarrollan actividades informales.

■ En la educación.

La segregación y concentración de alumnado gitano y extranjero en determinados centros públicos o en clases especiales es una práctica discriminatoria que determina una educación de menor calidad y con menos recursos, incrementando el riesgo de marginalización y la creación de guetos. Impedir u obstaculizar el acceso de este alumnado a centros educativos concertados o privados también supone una práctica discriminatoria.

Por otro lado, algunas normas y prácticas educativas pueden llevar implícita una discriminación indirecta. Por

ejemplo, existe una omisión de realidades y culturas diversas en los materiales pedagógicos, currículum educativo, y libros de texto (cultura gitana, diversidad afectivo-sexual, discapacidades, diversidad étnica, etc.); también se produce la transmisión de una imagen negativa explícita de ciertas comunidades o minorías. La falta de atención a la diversidad cultural se constata también en muchos centros educativos de todos los niveles, que presentan una tendencia general a la unificación en cuanto a la transmisión de la información y el conocimiento, el modelo de relaciones familiares o los servicios complementarios. En otros casos se suprimen de los currículos las referencias a la lucha contra la discriminación, el racismo, el antisemitismo, la homofobia, etc. Además, existen prejuicios y estereotipos en algunos profesionales de la educación, que se manifiestan en un trato desigual al alumnado por su origen étnico, nacionalidad, orientación o identidad sexual, religión, discapacidad, etc.

■ En los servicios sanitarios.

Existe, en primer lugar, una falta de adaptación de los servicios públicos sanitarios a los hechos diferenciales de algunas culturas y religiones, especialmente en lo que se refiere a sus hábitos sobre la salud, la enfermedad y la muerte. En segundo lugar, se constatan numerosas barreras en el acceso y, sobre todo, disfrute de los servicios sanitarios públicos, donde puede existir un trato desigual e injustificado en el desarrollo de algunas prestaciones, así como una inadecuada transmisión de la información y los derechos de los usuarios/as. Los prejuicios y estereotipos, en muchas ocasiones de carácter mutuo, provocan una reacción de autodefensa y desconfianza que distorsiona gravemente la relación personal sanitario-paciente. Introducir la perspectiva de género es importante en el acceso a los servicios de salud; a veces no hay una suficiente sensibilidad sobre esta cuestión entre los profesionales del sector, lo que impide un trato adecuado a muchas mujeres, o las inhibe de acudir al centro de salud.

■ En los bienes y servicios

En numerosos establecimientos, restaurantes o discotecas sigue impidiéndose el acceso de personas gitanas, extranjeras, transexuales, con alguna discapacidad, etc., un rechazo que, en ocasiones, lleva también implícita la vulneración del derecho al honor y la dignidad de las víctimas. Otras veces, la discriminación se disfraza con una justificación aparentemente objetiva y razonable, como que los afectados no iban vestidos adecuadamente, habían bebido de más, o estaban armando jaleo. La discriminación también se manifiesta con frecuencia en un trato desigual, humillante y vejatorio, cercano al acoso, como, por ejemplo, someter a los consumidores a continua vigilancia en cuanto entran en un establecimiento, impedirles acceder a los probadores u obligarles a hacerlo de uno en uno, o el conflicto en el acceso a los aseos de las personas transexuales.

■ En la justicia.

En el ámbito de la justicia y la garantía de derechos se producen dinámicas discriminatorias de carácter estructural que determinan un escaso número de sentencias condenatorias por discriminación, y la casi anecdótica aplicación del agravante por motivación racista (u homófoba, xenófoba, etc.) recogida en el Código Penal (artículos 22.4, y 510 a 512). Además de ello, existen indicios preocupantes sobre la existencia de prejuicios sociales en la administración de la justicia, que podrían desembocar en prácticas discriminatorias, como parece demostrar la sobrerrepresentación de personas gitanas, extranjeras y personas con enfermedad mental en las cárceles españolas, así como el hecho de cumplir un tiempo de condena superior.

■ En los medios de comunicación.

Los medios de comunicación siguen estigmatizando a ciertos colectivos por su pertenencia a una etnia (la gitana, por ejemplo), nacionalidad (chinos, árabes, sudamericanos, rumanos, etc.), orientación sexual (gays, les-

bianas, bisexuales), identidad sexual (transexuales), etc., dando excesivo protagonismo y relevancia a casos aislados o extraordinarios que son poco representativos de la situación de la mayoría de esas personas. Por otro lado, se constata un enorme desconocimiento de los medios sobre la realidad de cada colectivo, y la promoción de una serie de estereotipos que distorsionan la imagen real de toda la comunidad. Finalmente, la mención reiterada de la etnia (o la orientación sexual minoritaria, el origen extranjero, etc.) de personas implicadas en actos delictivos tiene un gravísimo efecto negativo sobre la imagen social del colectivo implicado.

Es importante señalar que en la mayoría de los casos, la inclusión de este dato “diferencial” en la noticia (el delincuente era gitano, o marroquí, etc.) no es relevante para el contenido de la información. Otro dato importante que se ha constatado en el análisis de los medios de comunicación es que cuando una persona implicada en una noticia similar pertenece a una mayoría (payo, heterosexual, español...), no se menciona este dato.

En el caso de las personas transexuales muchos medios de comunicación no respetan la identidad de género de la persona objeto de la noticia (por ejemplo, si se trata de una mujer transexual, debe ser tratada en femenino, y se debe usar en la noticia su nombre de mujer), o bien se introducen comentarios denigrantes sobre su condición transexual (por ejemplo en determinados programas de radio y televisión).

Es importante que los profesionales de los medios de comunicación sean conscientes de su responsabilidad en evitar o promover imágenes discriminatorias. Asimismo, los cuerpos de seguridad deben cuidar su relación con los medios a la hora de transmitir la información (por ejemplo, omitiendo la etnia o la nacionalidad de una persona en una rueda de prensa, cuando ésta no es relevante).

■ En los servicios policiales.

En relación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se ha constatado que algunas personas de diferente etnia, o de origen extranjero, sufren un mayor número de identificaciones, solicitudes de documentación, cacheos, registro de vehículos, etc. en relación con la población mayoritaria, lo que puede constituir una práctica discriminatoria (en el mundo anglosajón se dice de estas intervenciones que están orientadas por “perfil étnico”).

También existen algunas denuncias relacionadas con el uso desmedido de la fuerza, o el maltrato físico y verbal en la detención y/o la estancia en las dependencias policiales.

Pero, la discriminación más frecuente consiste en la falta de conocimiento, comunicación y adaptación de los servicios policiales hacia estos colectivos (personas con discapacidad, extranjeras, gays, lesbianas, transexuales, gitanos/as, inmigrantes, practicantes de confesiones religiosas minoritarias, etc.). Muchas veces esto supone la existencia de barreras muy importantes en el acceso a los servicios policiales de estas personas, que no son atendidas en unas condiciones de igualdad de trato desde la perspectiva de la seguridad pública; bien porque se desconoce el marco jurídico de la lucha contra la discriminación, porque se carece de medios para combatirla con efectividad, o porque no se han desarrollado estrategias de gestión de la diversidad social.

Como ya hemos señalado, esta guía pretende mejorar la actuación de los servicios policiales aportando un mayor conocimiento sobre la diversidad social y sobre las políticas contra la discriminación. En el capítulo sobre “sociedad diversa” se hará una descripción más detallada de estos colectivos, con casos concretos de buenas y malas prácticas policiales.

2.3. Discriminación múltiple o cruzada, interseccionalidad¹.

En ocasiones se representa a las personas pertenecientes a una minoría, o que sufren algún tipo de discriminación, de forma demasiado homogénea o estereotipada. Esto lleva a pensar que todas las personas que pertenecen a determinado colectivo se parecen entre sí, y que sólo sufren una sola forma de discriminación.

El concepto de discriminación múltiple o cruzada (también llamado “interseccionalidad”) intenta llamar la atención sobre el hecho de que muchas personas pueden padecer diversas situaciones de discriminación al mismo tiempo, lo cual hace que su situación sea más difícil y más compleja de comprender y de resolver.

Es bien conocido que dentro de un mismo colectivo discriminado (por ejemplo, por su origen étnico), en muchos casos las mujeres sufren una doble discriminación, por el hecho de ser mujeres. Pero esto es sólo un ejemplo. A veces se dan más factores de exclusión (padecer una discapacidad, ser pobre, ser extranjera, etc.) en una misma persona.

La perspectiva de la discriminación múltiple es importante por varias razones:

- a) nos ayuda a considerar la posibilidad de confluencia de diversos factores de discriminación y exclusión, para prestar una atención más completa (no limitarnos al factor más visible o evidente);
- b) nos sirve para comprender que las situaciones de exclusión a veces se entrecruzan y se acumulan, lo que necesita de servicios y soluciones más complejas;
- c) nos ayuda a romper con estereotipos sobre los “colectivos”, dado que solemos ver a las personas de un colectivo que sufren exclusión como un todo homogéneo y no apreciamos su posible diversidad interna (podemos tender a considerar a priori a todos los inmigrantes como heterosexuales, o a todos los gays como no gitanos, o a todas las gitanas como pobres, o a todas las personas con discapacidad como poco cualificadas, a todas las personas musulmanas como extranjeras, etc.).

De hecho en ocasiones no es muy correcto hablar de “colectivos” en la medida en que lo que a veces une a algunas personas es su situación de exclusión o de discriminación, pero ello no siempre significa que compartan rasgos culturales o identitarios, o que tengan un sentimiento de comunidad. Por ejemplo, cuando hablamos de violencia de género la variable del sexo femenino es relevante, pero difícilmente podríamos decir que las mujeres son un “colectivo”. O en el caso de las personas gays o lesbianas, lo que les convierte en un “colectivo” es la homofobia que padecen, pero aparte de esto son personas tan diferentes entre sí como las heterosexuales. Lo mismo ocurre con las personas sin hogar, o con enfermedad mental, o con discapacidad, etc.

A veces es la situación de exclusión la que genera una identidad colectiva o un sentimiento de comunidad que previamente a esa situación no existía. En otros casos las personas de un colectivo sí comparten características comunes y se sienten una comunidad, con una identidad colectiva. Esta dimensión múltiple de la discriminación nos ayuda a mejorar los servicios de atención a las personas que la sufren, y esto es igualmente válido para los servicios policiales.

1.- Para un análisis en profundidad de este concepto, ver el libro *Intersecciones. Cuerpos y sexualidades en la encrucijada*, Raquel Platero, 2012 (Ed. Bellaterra).

Lo importante es detectar y reconocer el factor discriminante que está detrás de un acto de discriminación (anti-gitanismo, racismo, misoginia, homofobia, islamofobia, etc.), como la fuente del problema, no la pertenencia de la persona a una u otra comunidad. En este sentido, también es importante que los cuerpos de seguridad estén abiertos a una posible discriminación múltiple, no limitándose al criterio más obvio o evidente.

2.4. El significado del delito de odio y su reflejo en el Código Penal.

Aunque el concepto ya se utilizaba en diferentes países, fue en la undécima reunión del consejo ministerial celebrada en Maastricht en diciembre de 2003, cuando se asumió el uso del término “delito de odio” por los ministros de asuntos exteriores de los 55 estados miembros de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), reafirmando 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 dicha organización internacional. Se instó a los Estados Miembro a continuar con la condena pública, al nivel adecuado y de la manera apropiada, así como de los actos violentos motivados por la discriminación y la intolerancia.

Los delitos de odio representan la manifestación más insidiosa de intolerancia y discriminación, basada en la raza, el sexo, el lenguaje, la religión, la creencia, el origen nacional o social, la orientación sexual, la discapacidad o en otros ámbitos similares. La expresión violenta de estos prejuicios puede tomar forma de agresión, asesinato, amenazas, o daños a la propiedad, como incendio, profanación o vandalismo. El concepto “delitos de odio” o crímenes de odio (*hate crimes*), que aún no responde a un criterio jurídico homogéneo en todos los países, si es compartido desde un punto de vista fenomenológico al responder a una realidad social cada vez mas evidenciada en un mundo global caracterizado por la diversidad. A diferencia de la discriminación, entendida como trato menos favorable, el delito de odio se sitúa en el ámbito de lo penal.

Delito de odio es cualquier **infracción penal motivada por intolerancia**, es decir, cualquier infracción penal realizada contra personas, colectivos sociales y bienes, cuando la víctima, las instalaciones o el objetivo de su acción hayan sido seleccionados por prejuicios o animadversión social, por su condición, vinculación, pertenencia o relación con un grupo social definido por su origen nacional, étnico o racial, su idioma, color, religión, género, edad, discapacidad mental o física, orientación sexual, enfermedad, pobreza, o cualquier otro factor.

Los delitos o crímenes de odio violan la dignidad y derechos fundamentales de las víctimas. Las víctimas pueden sufrir miedo, degradación, sentirse estigmatizadas y sin defensa. Además, cuando atacan a una persona por su condición social, aterrorizan a todo el colectivo de pertenencia. El **delito de odio** necesita *dos rasgos básicos*: constituir una infracción señalada en el Código Penal (**delito**) y ser cometida por prejuicio, selección, animadversión, rechazo o negación del diferente (**intolerancia**). Hay discriminaciones que, pese a ser ilícitas, no constituyen delito y hay otras que sí lo son, en este último caso estaríamos dentro del concepto y rasgos del delito de odio (*hate crime*). Este tipo de infracciones penales suele ser sancionado con un agravante o de manera específica. No se sanciona el “odio” (que es un sentimiento), lo que se sanciona son estas conductas por el “plus” que suponen, más allá de vulnerar la dignidad y los derechos fundamentales de la víctima y su colectivo, por el daño comunitario y el impacto social que producen.

¿QUÉ DICE EL CÓDIGO PENAL EN ESPAÑA?

El legislador español ha querido proteger bienes jurídicos esenciales (proclamados en la Constitución Española y en el Tratado de la Unión Europea) y corregir determinadas conductas que dañan **dignidad, igualdad, derechos fundamentales y ponen en riesgo la convivencia**. El Código Penal persigue y sanciona la discriminación, el odio y la violencia por motivos racistas y de intolerancia. Sin embargo, aunque aporta los elementos necesarios para la persecución y sanción de delitos que son reprobados por la sociedad en todos los órdenes, resulta llamativa la falta de aplicación a conductas de los miembros de los grupos de odio y violencia, que acaban beneficiándose de una situación de manifiesta impunidad.

El Código Penal incluye las siguientes medidas:

- 1.- **Circunstancia agravante** de cualquier delito por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la étnica, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, orientación sexual, enfermedad o minusvalía que padezca (artículo 22.4).
- 2.- **Penalización de ataque a la dignidad humana** por la acción de infligir a otra persona un trato degradante, menoscabando gravemente su integridad moral (artículo 173.1).
- 3.- **Penalización de la provocación a la discriminación, al odio o a la violencia** contra grupos o asociaciones por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, (artículo 510.1), de la difusión de informaciones injuriosas sobre grupos o asociaciones, con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio hacia la verdad (artículo 510.2) y la aplicación de inhabilitación especial para empleo o cargo público (artículo 511).
- 4.- **Penalización del genocidio** en sus diferentes modalidades (artículo 607.1) y de la difusión de ideas o doctrinas que nieguen o justifiquen el genocidio o pretendan la rehabilitación de regímenes o instituciones que amparen prácticas generadoras del mismo (artículo 607.2).
- 5.- **Asociación ilícita**: con penas a los fundadores, directores, presidentes, miembros activos y cooperadores económicos o de cualquier otra clase, de asociaciones ilícitas, teniendo tal consideración, entre otras, las que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de religión, raza, etc., o inciten a ello (artículos 515 y siguientes, hasta el 521).
- 6.- **Penalización de amenazas** a grupo étnico o a un amplio grupo de personas (artículo 170).
- 7.- **Penalización de los delitos contra la libertad de conciencia**, los sentimientos religiosos y el respeto a los difuntos (artículos 522 al 526). En el anterior código ya existía y en el actual se amplía el delito de violación de sepulcros y profanación de tumbas, para castigar también con ánimo de ultraje, la destrucción, alteración o daños a urnas funerarias, panteones, lápidas o nichos (artículo 526).
- 8.- **Descubrimiento y revelación de datos reservados**. Agravación de la pena si los hechos afectan a datos de carácter personal que revelen ideología, religión, creencias, salud, origen racial, o vida sexual, o si la víctima fuere un menor de edad o un incapaz (artículo 197).
- 9.- **Discriminación** entre particulares por discriminación en el trabajo (artículo 314), penalización e inhabilitación por denegación de prestaciones públicas o privadas (artículos 511 y 512)

En resumen, las faltas y delitos motivados por intolerancia pueden ser:

- Amenazas habladas o escritas o intimidación constante.

- Injurias, calumnias
- Destrucción o daños a la propiedad.
- Propaganda y difusión del discurso de odio
- Discriminación
- Ataques físicos o atentados contra personas o grupos.
- Cualquier otro delito motivado por animadversión a la condición de identidad de la víctima.



3.
Sociedad diversa
e igualdad de trato.

CAPÍTULO III.

Sociedad diversa e igualdad de trato.

En este apartado haremos una breve descripción de la diversidad cultural, social, sexual, religiosa, étnica, etc. que encontramos en nuestra sociedad, y explicaremos además las diferentes situaciones de discriminación que se dan en la actualidad (racismo, islamofobia, gitanofobia, xenofobia, homofobia, etc.). Se exponen a continuación casos de discriminación reales con la actuación policial que se dio en cada uno de ellos, y un análisis de la situación de las víctimas de delitos de odio.

3.1. Aproximación a las distintas realidades de la sociedad diversa.²

PERSONAS MIGRANTES Y SOLICITANTES Y BENEFICIARIOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

Según datos del INE el total de personas residentes en España a 1 de enero de 2012 es de 47.212.990 habitantes, según el avance del Padrón, lo que supone un aumento de 22.497 personas respecto a los datos a 1 de enero de 2011. De este total, 41.501.950 tienen nacionalidad española y 5.711.040 son extranjeros/as, lo que representa el 12,1% del total de inscritos. El número de personas en situación administrativa irregular, según los datos del censo del año 2012 y restando del montante total de personas extranjeras aquellas que cuentan con autorización de residencia o son ciudadanas de la UE, es de menos de 500.000 personas (muy pocas comparadas con el número total de extranjeros: 5.711.040). Este dato es importante pues cuestiona la idea que se suele tener de que la mayoría de las personas inmigrantes son “sin papeles” (en realidad son menos del 10%). Otras fuentes calculan hay casi un millón de personas en situación irregular.

Las personas de origen extranjero residentes en España pertenecientes a la Unión Europea suman 2.440.852. Dentro de éstas, las más numerosas son las personas de origen rumano (895.970), seguidas por las de origen británico (397.535) y alemán (196.729). Entre los extranjeros no comunitarios, 57% del total, destacan las personas de origen marroquí (783.137), ecuatoriano (306.380) y colombiano (244.670).

Las personas solicitantes de asilo y las personas refugiadas son personas que debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentran fuera del país de su nacionalidad y, a causa de dichos temores, no quieren o no pueden acogerse a la protección de tal país o regresar a él.

En cuanto a las cifras de asilo en España para el año 2011* podemos señalar que:

- En el año 2011 se produjeron 3414 solicitudes de protección internacional.
- En cuanto a la procedencia de los solicitantes (nacionalidad alegada), los datos se distribuyen de la siguiente manera: África (1991 solicitudes), América (742), Asia (571), Europa (108), Desconocido (2).

2.- Para información sobre legislación y bibliografía por colectivos, ver Capítulo 8.

Esta realidad ha ido configurando una sociedad en la que conviven personas de diversas procedencias, culturas, religiones, costumbres y claves culturales. Esta diversidad puede optimizarse trabajando en la dirección del encuentro y el conocimiento mutuo, aunque al igual que en otros procesos de cambio social, el reconocimiento del otro puede traer consigo etapas de distanciamiento y desconfianza que todos y cada uno de los componentes de la comunidad habrá de superar.

En cuanto a la situación de las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional, se unen las dificultades propias de las circunstancias que les obligan a salir de sus países de origen. Se trata de situaciones de violencia institucionalizada, persecución, amenazas, etc., que provocan en ellas fundados temores que les impiden permanecer en su país con las mínimas garantías de seguridad.

*CEAR. *Asilo en Cifras. Datos de asilo en España año 2011. Comparativa con Europa.*

Datos sociológicos:

- De acuerdo a los últimos datos del EUROBARÓMETRO sobre discriminación realizado en 2009:
 - El **45,6%** de las personas encuestadas consideró que el número de inmigrantes que hay en España en la actualidad es excesivo.
 - El **41,4%** de las personas consultadas consideraron que los españoles tratan en general a los inmigrantes extranjeros con desconfianza.
 - Según los datos del Eurobarómetro de 2009 los ciudadanos en España consideran que la discriminación basada en el origen étnico es la más extendida en su país.
 - Las personas inmigrantes sufren a menudo situaciones de discriminación en el acceso al mercado laboral y a bienes y servicios. Con la nueva reforma del sistema de salud, las personas en situación irregular no tienen garantizado el acceso a la sanidad gratuita.

PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

En España hay más de 4 millones de **personas con discapacidad**, que junto a su entorno familiar suponen alrededor de 12 millones de ciudadanos y ciudadanas.

- Datos de población con discapacidad³:

Intervalo edad	Población total	Población con discapacidad	
		Número	% sobre la población
TOTAL	45.031.743	3.847.854	8,54
Menores de 6 años	2.809.038	60.408	2,15
De 6 a 64 años	34.863.979	1.560.361	4,48
65 y más	7.358.726	2.227.085	30,26

3.- Fuente: Elaboración a partir de Encuesta sobre Discapacidad, Deficiencias y Minusvalías 1986, Madrid, INE 1987; la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999, Resultados detallados, Madrid, INEF, 2002 y la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia 2008; INE 2009.

Comparación entre las discapacidades originadas por diversas categorías de deficiencia

DISCAPACIDADES ORIGINADAS POR DIVERSAS CATEGORÍAS DE DEFICIENCIAS	Nº
Discapacidad intelectual	840.948
Discapacidad psicosocial	591.694
Deficiencia del oído	909.396
Deficiencias visuales	795.893
Deficiencias del lenguaje, habla y voz	84.384
Aparato cardiovascular	172.143
Aparato respiratorio	69.320
Aparato digestivo	54.266
Aparato genitourinario	220.245
Deficiencia del sistema nervioso	466.127
Sistema endocrino-metabólico	92.820
Deficiencias osteoarticulares	1.473.883

A raíz del estudio realizado acerca de la consultas atendidas por el CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad) a lo largo del año 2011, pueden resaltarse como temas recurrentes, que presentan una litigiosidad importante y generan dudas a las personas con discapacidad y sus familias, los siguientes:

- Las prestaciones sociales y económicas, el empleo, la educación y las consultas sobre el derecho de vida independiente e inclusión en la comunidad y otros relacionados con la vida autónoma.
- Debe destacarse de forma especial que, junto a las cuestiones de familia, las situaciones que más indefensión crean son temas de igualdad ante la ley, integridad de la persona y libertad y seguridad.

Para obtener información más detallada sobre las situaciones de discriminación que se recogen en los servicios de orientación jurídica del CERMI ver informes anuales en: http://www.convenciondiscapacidad.es/Informes_new.html

- Discapacidad intelectual:

La **discapacidad intelectual** "es una discapacidad caracterizada por limitaciones significativas en el funcionamiento intelectual y en la conducta adaptativa que se manifiesta en habilidades adaptativas conceptuales, sociales, y prácticas". Es decir, implica una limitación en las habilidades que la persona aprende para funcionar en su vida diaria y que le permiten responder en distintas situaciones y en lugares (contextos) diferentes.

A las personas con discapacidad intelectual les cuesta más que a los demás aprender, comprender y comunicarse.

La discapacidad intelectual generalmente es permanente, es decir, para toda la vida, y tiene un impacto importante en la vida de la persona y de su familia.

En España hay casi 300.000 personas con discapacidad intelectual.

Estas personas son ciudadanos de la sociedad. Interactúan no sólo en su familia, sino también en su entorno más cercano (comunidad)

Participan en las organizaciones de FEAPS y recibe apoyos de las mismas, para desarrollar sus propios proyectos de vida de acuerdo con sus necesidades, gustos y ambiciones particulares.

La discriminación viene dada cuando estas personas interactúan con el entorno. Por tanto, no depende tanto de la propia persona como de las barreras u obstáculos que tiene el entorno. Según sea un entorno más o menos facilitador, la inclusión será más o menos posible, y sus derechos no serán vulnerados.

En añadido, múltiples estudios indican que las personas con discapacidad intelectual, especialmente las mujeres, sufren más abusos (de todo tipo) que las personas sin esa discapacidad. Son más vulnerables tanto en el entorno familiar como en el social.

COMUNIDAD GITANA.

La comunidad gitana es la minoría étnica europea más numerosa de Europa (de 7 a 9 millones de personas). Dos tercios de esta población viven en países del centro y el este de Europa. En España se calcula que viven entre 700.000 y 900.000 personas gitanas (45 % aproximadamente en Andalucía). La población gitana es más joven que la no gitana (56% de la población es menor de 16 años).

En lo referente a la educación, aproximadamente el 70% de los mayores de 16 años no tienen estudios básicos. Un 94% de los niños gitanos están escolarizados a los 6 años o antes, pero sólo el 20% de los niños y niñas gitanos/as terminan la educación secundaria obligatoria. A pesar de ello, se constata un aumento del número de jóvenes gitanos en estudios medios y profesionales, y también en la universidad.

En el ámbito del empleo, el 69% de las personas gitanas se incorpora al mercado laboral entre los 16 a los 25 años, mucho antes que la población general. Se ha constatado un aumento del índice de contratación por cuenta ajena, pero aun así las personas gitanas sufren más la precariedad laboral que la población mayoritaria.

El acceso de la población gitana a la vivienda ha mejorado en los últimos años pero aún hay una parte de esta comunidad que no vive en viviendas adecuadas. Más del 88% de los gitanos y gitanas viven en viviendas y barrios normalizados. El 12% de la población vive en infravivienda (importante descenso, en 1991 era el 31%). Sólo el 4% vive en entornos chabolistas. Los problemas actuales que padecen son la concentración, el hacinamiento, el deterioro de los barrios y las dificultades para el acceso a la vivienda en alquiler o en propiedad.

La religión más extendida entre las personas gitanas es la Iglesia Evangélica Filadelfia. Se trata de un espacio alternativo para el apoyo grupal y la resolución de conflictos. La confesión católica también tiene cierta aceptación en esta comunidad.

La comunidad gitana padece una importante discriminación directa e indirecta, siendo uno de los grupos sociales más rechazados por la sociedad mayoritaria española.

PERSONAS LESBIANAS, GAYS, BISEXUALES Y TRANSEXUALES.

En España no hay datos oficiales sobre el número de **personas lesbianas, gays, transexuales y bisexuales (LGTB)**. Según las encuestas realizadas en varios países, se calcula que entre un 5% y un 10% de la población es LGBT. Esto supone que en España puede haber entre 2,5 y 5 millones de personas LGBT.

Es importante distinguir el criterio de “orientación sexual” del de “identidad de género”.

Gays, lesbianas y bisexuales se definen en función de la orientación sexual: hombres que sienten atracción sexual, emocional y afectiva hacia hombres (gays), mujeres hacia mujeres (lesbianas), y personas que sienten afecto hacia hombres y mujeres indistintamente (bisexuales). El odio contra gays, lesbianas y bisexuales se denomina “homofobia” de forma genérica, aunque también se utiliza la palabra lesbofobia para designar el odio a las lesbianas, y bifobia en el caso de las personas bisexuales.

La transexualidad tiene que ver con la identidad de género (no con la orientación sexual), es decir, son personas a las que, como a todas, al nacer se les asigna un sexo en función de sus órganos sexuales visibles, pero que al madurar sienten que su identidad personal e íntima de género no se corresponde con el sexo asignado. La transexualidad no es una enfermedad, aunque desgraciadamente todavía se la considera como tal en alguna legislación, como la española, y en la Organización Mundial de la Salud.

El odio contra las personas transexuales se denomina “transfobia”. En el año 2011 fueron asesinadas en el mundo 248 personas transexuales 2012.⁴ Desde 2008 se han constatado más de 800 asesinatos a personas transexuales. La ONU ha denunciado recientemente esta gravísima situación.⁵

Las personas LGBT sufren situaciones de homofobia y transfobia en numerosos ámbitos: en la escuela es muy frecuente el acoso escolar, siendo ésta la causa de la alta tasa de suicidios⁶ entre adolescentes LGBT; también se da discriminación en el trabajo, en el acceso a bienes y servicios, en las propias familias de las personas LGBT, y en los servicios policiales. Según un estudio reciente de la Universidad de Málaga, en el caso de las personas transexuales, se da una muy elevada tasa de desempleo (entre el 60 y el 80%)⁷.

En España la homosexualidad fue ilegal hasta el año 1979. Durante el franquismo se detuvo y encarceló a miles de homosexuales y transexuales, y a muchos de ellos se les practicó la lobotomía y electroshocks con la intención de cambiar su orientación sexual.

En 2005 España aprobó el matrimonio igualitario, modificando el código civil, que hasta entonces sólo permitía los enlaces entre personas de distinto sexo (no es una ley especial o “matrimonio gay”, sino un cambio en el código que amplía el derecho al matrimonio a las parejas del mismo sexo). Debido a una larga tradición de acoso policial a las personas LGBT (redadas en bares, detenciones en lugares públicos, comentarios negativos, etc.), hay poca confianza de las personas LGBT en los servicios de la policía, lo que hace que apenas se denuncien los casos de agresiones homófobas y transfóbicas que se producen en España. Esto a su vez hace que esta realidad se invisibilice y que haya pocos datos sobre este tipo de discriminaciones.

4.- Fuente: TransgenderEurope <http://www.tgeu.org/node/290>

5.- <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/246403>

6.- Ver el reciente estudio “Acoso escolar homofóbico y riesgo de suicidio en adolescentes y jóvenes LGB”, 2012, FELGTB- COGAM.

7.- Estudio “Transexualidad en España: Análisis de la Realidad Social y Factores Psicosociales Asociados”, Universidad de Málaga. http://empleo.elpais.com/noticia-mercado-trabajo/Empleo/paro/prejuicios/20120112claciaeml_1/Tes

DIVERSIDAD RELIGIOSA.

La **diversidad religiosa** no es una realidad nueva en el Estado español; su existencia es una consecuencia lógica del desarrollo de nuestro marco de libertades. A finales del año 1980, año de promulgación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio), figuraban ya inscritas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia 250 entidades de confesiones minoritarias.

A partir de esta fecha las confesiones minoritarias han venido experimentando un crecimiento sostenido que se ha acelerado especialmente durante la última década dinamizado en buena medida por la inmigración. Actualmente se estima que cerca del 6% de la población residente en el Estado español profesa una religión diferente a la católica.

Cuantitativamente, la información más precisa nos la aporta el análisis de los datos referentes al número y distribución de lugares de culto de las diferentes confesiones religiosas. A 20 de junio de 2012⁸ el número de lugares de culto de las diferentes confesiones religiosas minoritarias registrados en el Directorio de lugares de culto del Observatorio del Pluralismo Religioso en España asciende a 5.549. Estos espacios representan el 19,5% del total de lugares de culto en España.

Destacan las iglesias evangélicas (que representan el 55,4% de los lugares de culto de confesiones minoritarias), los oratorios musulmanes (21,7%), los salones del Reino de los Testigos Cristianos de Jehová (12,6%). Los datos desglosados según las confesiones religiosas con mayor implantación, son los siguientes:

Confesión	Nº de lugares de culto
Baha'ís	32
Budistas	97
Ciencia Cristiana	6
Cienciología	14
Evangélicos	3.077
Hinduistas	10
Judíos	31
Mormones	138
Musulmanes	1.206
Ortodoxos	168
Otras Confesiones Cristianas	40
Otras Religiones	27
Testigos de Jehová	703
Total	5.549

Fuente: Explotación de datos del Directorio de lugares de culto, junio 2012. Observatorio del Pluralismo Religioso en España. www.observatorioreligion.es

Elementos a tener en cuenta:

- La libertad religiosa es un derecho fundamental consagrado en el artículo 16 de la Constitución Española junto a la libertad ideológica.

8.- Explotación de datos del Directorio de lugares de culto del Observatorio del Pluralismo Religioso en España, junio 2012.

- La creencia religiosa forma parte del ámbito privado de las personas, sin embargo la dimensión colectiva del ejercicio de la libertad religiosa tiene una clara repercusión pública tanto desde el punto de vista de la garantía del ejercicio de los derechos fundamentales como desde la perspectiva de la seguridad ciudadana.
- El papel que juegan los Servicios Públicos de Policía (y de forma especial las Policías Locales) es clave para facilitar que la ciudadanía ejerza libremente su derecho a la libertad religiosa y de conciencia garantizando al tiempo la seguridad ciudadana y el normal desarrollo de la convivencia.
- El incremento en el número de comunidades religiosas, por una parte, y el cada vez mayor nivel de participación en la vida municipal de las comunidades más consolidadas por otro, hace que se estén planteando cada vez en mayor medida nuevas demandas y, por tanto, nuevas necesidades de gestión.
- Que esta gestión, en los diferentes ámbitos, incluido el policial, se realice conforme a los principios constitucionales y al marco jurídico vigente, garantiza la igualdad de trato, el respeto a las libertades fundamentales de las personas creyentes, los derechos del resto de la ciudadanía y la cohesión social.
- La precariedad material que sufren muchas comunidades religiosas de confesiones minoritarias y el desconocimiento acerca de sus derechos y obligaciones dificultan el ejercicio de la libertad religiosa y su gestión pública.
- El desconocimiento por parte de los Servicios Públicos de Policía acerca de los diferentes grupos religiosos, de sus necesidades y de sus dinámicas de funcionamiento, dificultan igualmente la gestión y, en definitiva, la garantía de los derechos.

PERSONAS SIN HOGAR.

No existe una definición de sinhogarismo universalmente aceptada, ni hay una definición común en Europa. El sinhogarismo puede definirse de una forma restrictiva incluyendo únicamente a personas que no tienen techo bajo el que cobijarse, o puede entenderse de una manera más amplia. FEANTSA (Federación Europea de Entidades Nacionales que trabajan con personas sin Hogar) apuesta por una definición amplia, que incluye tanto a personas sin techo y sin vivienda, como a personas que habitan viviendas inseguras o inadecuadas.

No contamos con estadísticas sobre sinhogarismo a nivel europeo, tampoco a nivel estatal. Los países de Europa que recogen esta información lo hacen desde aproximaciones metodológicas diferentes, lo que hace imposible la comparación de datos. En nuestro país, no existen sistemas rigurosos y generalizados de recogida de información acerca del sinhogarismo, por lo que cualquier dato que se facilite, es aproximativo. En general se estima que en España son alrededor de 30.000 personas las que viven en el espacio público o en albergues temporales.

La falta de datos comparables y fiables, hacen difícil establecer un perfil ajustado de persona que experimenta sinhogarismo. Actualmente el perfil está cambiando, por lo que no podemos establecer un perfil-tipo.

También podemos afirmar que no existe un único camino a la situación de sinhogarismo. A menudo encontramos la existencia de experiencias personales, lo que denominamos *sucesos vitales estresantes* (ruptura de una relación de pareja, enfermedad, adicción, expulsión del hogar, pérdida de lazos afectivos, pérdida del empleo, etc.) que, combinados con factores externos, están en el origen del sinhogarismo. Los factores externos pueden ser estructurales: imposibilidad de acceder a una vivienda digna, desempleo, empleo precario, discriminación y estigmatización; pero también institucionales: desinstitucionalización (salida de prisión, instituciones médicas o de protección de menores), sistemas de protección poco estructurados y mal administrados y falta de coordinación inter-institucional.

En relación con la defensa de derechos y la lucha contra la discriminación de las personas sin hogar y gravemente excluidas, podemos afirmar que nunca se han atendido de una forma explícita. La **discriminación por condición social** no se encuentra entre las seis causas habituales que se reflejan en documentos, leyes o recomendaciones y las personas ven cómo sistemáticamente se conculcan sus derechos. Las administraciones públicas no son conscientes de lo grave de estas situaciones y no desarrollan medidas activas para paliarlas. Se conocen bastantes casos de agresiones a personas sin hogar, incluyendo quemaduras graves, palizas y homicidios.

Discriminación, perspectiva de género, y el concepto de “colectivo”.

En todos estos colectivos la **perspectiva de género** es especialmente relevante. En muchos casos algunas mujeres (ya sea gitana, inmigrante, con discapacidad intelectual, sin hogar, transexual, víctima de violencia de género, lesbiana, etc.) se sentirán más seguras o más dispuestas a comunicarse o a denunciar si son atendidas por una mujer policía. Debido a factores culturales y sociales, las diferencias de género marcan también las relaciones con los cuerpos de seguridad. Su personal debe ser sensible a esta realidad para poder prestar una mejor atención y ser más eficaces en su trabajo. Sería útil para los cuerpos policiales conocer las políticas de igualdad entre hombres y mujeres y aplicar la perspectiva de género en sus actuaciones.

Aunque aquí hemos recogido una descripción general de los principales tipos de discriminación, agrupados por colectivos, conviene señalar que además de las situaciones señaladas (racismo, homofobia, xenofobia, aporofobia, etc.), existen otros tipos de discriminación menos visibles o reconocibles. Algunas personas son discriminadas por su aspecto físico (por ejemplo, las personas obesas, las personas de talla baja, etc.), por su estética (forma de vestir, tatuajes, peinados, etc.), por su edad (personas mayores), o por otras circunstancias personales, físicas o sociales. Es importante recordar esta diversidad en las posibles formas de discriminación, para comprender el alcance de las mismas y prever una buena atención policial en todos los casos.

También conviene recordar que, aunque agrupemos a algunas víctimas de discriminación por “colectivos”, eso no significa que todas las personas discriminadas por un motivo concreto sean iguales. Aunque parezca obvio, es necesario recordar que hay una gran diversidad entre las personas gitanas, las personas de una misma nacionalidad, las personas con una discapacidad, las personas sin hogar, las personas gays o lesbianas, etc. El tratamiento por colectivos puede llevar a reforzar estereotipos y a hacer generalizaciones tópicas sobre estas personas (“los gitanos son...”, “los gays son...”, “los chinos siempre...”, etc.). En muchos casos lo que da identidad a ciertos grupos es la discriminación que sufren, pero internamente ese “colectivo” es tan complejo y diverso como el resto de la sociedad. Por ello es más correcto hablar de personas con discapacidad, personas de etnia gitana, personas sin hogar, personas LGBT, etc., y *poner el centro de atención en la discriminación que padecen*, no en las personas como “origen” o como “problema”. No hay un “problema gitano”, como no hay un “problema de la inmigración”, o una “cuestión gay”. Esta perspectiva del “colectivo como problema” coloca la culpabilidad y la sospecha en las víctimas, en vez de en los agresores. El problema es la gitanofobia, o la xenofobia, o la homofobia, o la violencia contra las mujeres o los pobres, etc., y son estos fenómenos los que deben ser analizados y combatidos por los cuerpos policiales, desde una perspectiva de servicio público y de derechos humanos.

3.2. Casos de discriminación y actuación policial.

CASOS DE APLICACIÓN DE PERFILES RACIALES EN IDENTIFICACIONES POLICIALES.

Caso Rosalind Williams

En 2009, el Comité de Derechos Humanos de la ONU dictaminó que la aplicación de perfiles raciales en el contexto del control de la inmigración en España constituía discriminación.

Rosalind Williams, originaria de Estados Unidos, obtuvo la nacionalidad española en 1969. El 6 de diciembre de 1992 llegó a la estación de ferrocarril de Valladolid junto con su esposo, de origen español, y su hijo. Un agente de la Policía Nacional se acercó a ella y le pidió el Documento Nacional de Identidad (DNI). El policía no pidió dicho documento a ninguna de las otras personas que se encontraban en el andén en ese momento, incluidos el esposo y el hijo de Rosalind Williams. Cuando Rosalind preguntó al policía cuál era el motivo del control de identidad, este respondió que tenía obligación de verificar la identidad de las personas “como ella”, ya que muchas eran inmigrantes ilegales, y añadió que la Policía Nacional tenía orden del Ministerio del Interior para efectuar controles de identidad en particular a “personas de color”. Tras negarse a identificarse, Rosalind Williams, su hijo y su esposo fueron conducidos a una comisaría, donde la policía comprobó sus datos personales y después los puso en libertad.

Rosalind Williams presentó un recurso ante el Tribunal Constitucional por trato discriminatorio, que fue desestimado el 29 de enero de 2001. El Tribunal falló que el control de identidad había sido legal en aplicación de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y de la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana). El Constitucional estimó que la raza de Rosalind Williams indicaba una mayor probabilidad de que no fuera española, pero que el control de identidad no se había basado en absoluto en criterios racistas. Sin embargo, uno de los jueces, Julio Diego González Campos, formuló un voto particular. Afirmó que aplicar un criterio basado en el grupo racial de la persona era contrario al principio de igualdad proclamado en el artículo 14 de la Constitución española. El magistrado añadió que tales controles tenían un efecto negativo sobre la integración de los extranjeros en situación regular que pertenecen a minorías étnicas en la sociedad española. En cuanto a los ciudadanos españoles pertenecientes a minorías étnicas, el magistrado señaló que los controles podían generar una discriminación entre los ciudadanos por motivos de raza.

Rosalind Williams presentó, con el apoyo de las organizaciones *Open Society Justice Initiative* y *Women's Link Worldwide*, una denuncia ante el Comité de Derechos Humanos, que adoptó su decisión el 17 de agosto de 2009. El Comité concluyó que Rosalind Williams “fue individualizada para dicho control de identidad únicamente por razón de sus características raciales y que estas constituyeron el elemento determinante para sospechar de ella una conducta ilegal”. España había violado la prohibición de la discriminación en aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité ordenó a España que proporcionara a Rosalind Williams un recurso efectivo, incluida una disculpa pública, y subrayó la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para evitar que sus funcionarios incurrieran en los actos observados en el caso de Rosalind Williams.

Caso Beauty Solomon

En julio de 2005, Beauty Solomon, una mujer de origen nigeriano, interpuso dos denuncias por agresiones físicas sufridas a manos de dos agentes de la Policía Nacional en Palma de Mallorca. Según denunció, había sufrido dos controles de identidad en el mismo día y agresiones físicas y verbales por el mismo agente de policía

que le había parado la primera vez. Según relató, el policía la golpeó con la porra y la insultó diciéndole “puta negra, vete de aquí”. En ambos casos aportó certificados médicos, emitidos por un hospital público, en los que quedaba constancia de las lesiones que había sufrido.

Las dos denuncias fueron archivadas sin una investigación rigurosa. Ninguno de los dos juzgados llamó a declarar a testigos de lo ocurrido ni realizó ruedas de reconocimiento, como había solicitado la abogada de Beauty Solomon. No se investigó nada más. Los juzgados que las archivaron basaron sus decisiones únicamente en dos informes contradictorios del jefe superior del Cuerpo Nacional de Policía en las Islas Baleares. Con la ayuda de Women’s Link Worldwide, una ONG internacional, Beauty Solomon presentó una apelación contra el cierre de las investigaciones, pero el juzgado rechazó el recurso sin examinar nuevamente sus denuncias.

El 10 de abril del 2007, Women’s Link Worldwide presentó en nombre de Beauty Solomon un recurso ante el Tribunal Constitucional por violación de su derecho al debido proceso (así como de su derecho a no sufrir discriminación, a la integridad física y moral, a la dignidad y a no ser sometida a tortura ni a otros tratos inhumanos o degradantes), consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos y en la Constitución española.

El 21 de abril de 2008, el Tribunal Constitucional rechazó el recurso presentado por Beauty Solomon sin examinar sus denuncias de malos tratos, alegando que no planteaba cuestiones constitucionales. En abril de 2008, Women’s Link Worldwide interpuso en nombre de Beauty Solomon una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por violación de la prohibición de la tortura, del derecho a un juicio con las debidas garantías y del derecho a no sufrir discriminación.

El 24 de julio de 2012 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó a España por violar el derecho de Beauty Solomon a no sufrir tratos inhumanos y degradantes y su derecho a no ser discriminada, al no haber realizado una investigación efectiva de sus denuncias. El Tribunal declaró asimismo que el Estado español debía investigar si existió una motivación racista o si los prejuicios jugaron un papel en el comportamiento policial. La sentencia además indica que la justicia española no tuvo en cuenta la especial vulnerabilidad de la víctima, al ser mujer y africana.

CASO DE PROMOCIÓN DE ESTEREOTIPO NEGATIVO SOBRE PERSONAS GITANAS EN UN ACTO DE LA POLICÍA LOCAL.

La Policía Local de una ciudad española recreó en un acto público un robo cuyo ladrón hablaba con acento gitano. Lo que se pretendía que fuera una exhibición policial resultó ser un espectáculo de mal gusto por representar en la figura de un gitano el papel del delincuente. Las protestas no tardaron en llegar, tanto por parte de los presentes en el mismo acto policial como por asociaciones gitanas.

El escenario presentaba una persecución entre un coche de la Policía y un turismo normal, pero en este segundo vehículo viajaba un falso ladrón. El diálogo entre los dos agentes de policía y el actor que hacía de delincuente fue el siguiente:

- Buenos días, ¿qué está haciendo?
- Abriendo el coche.
- ¿De quién es el coche?
- De mi primo el Richar.

- Déjeme la documentación.
- La tiene mi mama.

El ladrón en sus contestaciones hablaba con el acento con el que se suele imitar a los gitanos con intenciones paródicas o de burla. Posteriormente se criticó que la policía local, que tiene como labor -además de velar por la seguridad ciudadana- servir de patrón de conducta a esos mismos ciudadanos, lleve a cabo actos que denigran a una minoría étnica en su conjunto, vinculándola con el robo. Los responsables de esta desafortunada acción pidieron disculpas posteriormente.

CASO DE ACOSO A PERSONAS SIN HOGAR.

Todos los días un grupo numeroso de personas hacen cola para entrar en el comedor Simón de Rojas de Móstoles. En varias ocasiones, varias patrullas de policía han irrumpido con sus vehículos en la entrada del mismo para pedir la documentación a todas las personas, haciéndoles sacar todas sus pertenencias a la vista de todos, con la consiguiente falta de intimidad, pese a no haber indicio racional alguno de comisión de infracción administrativa o penal por parte de ninguna de las personas identificadas y registradas.

El hecho de que esta patrulla realizara esta acción de forma repetida, sin una justificación de emergencia (no había habido llamadas o denuncias sobre las personas que hacían cola en ese comedor) demuestra que se trata de un caso de acoso policial hacia personas sin hogar, o en situación de pobreza. No solicitaron la documentación de forma selectiva sino a todas las personas.

CASO DE DISCRIMINACIÓN A UNA PERSONA POR SU DISCAPACIDAD INTELECTUAL Y SU GÉNERO.

Una mujer con discapacidad intelectual es agredida constantemente por su padre. La somete a todo tipo de abusos desde hace años. La mujer, tras recibir un curso sobre violencia de género en su asociación, empieza a entender lo que es un abuso y se da cuenta que es lo que ha estado sufriendo todos estos años. Tras una fuerte discusión con su padre, se siente amenazada y llama a la policía.

La policía se muestra incrédula ante la confesión de la mujer y prestan más atención al padre de la víctima. No hablan directamente con ella, en su lugar llaman a los servicios sociales.

CASO DE HOMOFOBIA DENTRO DE LA POLICÍA LOCAL

El Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 condenó en 2011 al Ayuntamiento de Pamplona a pagar 11.235 euros a un agente de Policía Municipal por el acoso y *mobbing* sufrido por parte de algún otro compañero sin identificar que escribió la palabra "maricón" en los baños de la policía junto al número de placa del demandante. Según relata la sentencia, que el consistorio pamplonés ya ha recurrido, el policía municipal consideró que se habían vulnerado sus derechos al honor y a la propia imagen.

Este mismo policía fue testigo de una presunta detención agresiva en Pamplona por parte de otros compañeros en enero de 2008. Sin embargo, no denunció por el cauce correcto los hechos, aunque sí los comunicó a sus superiores, y el caso quedó sobreesido. Desde ese momento comenzó una situación de "acoso o mobbing" por parte de otros compañeros, en especial con comentarios sobre su orientación sexual, ya que aparecieron pintadas de 6 centímetros en las puertas de los baños de la policía con su número de placa y las palabras "maricón" y "chivato". Según el mismo policía, en su cajetín también apareció un papel doblado en el que se había escrito "marika kampa" (marica, lárgate).

Por esta situación, en la que tuvo que estar de baja al considerarse acosado, solicitó judicialmente que se reconociera la existencia de responsabilidad patrimonial de la administración demandada y que se le indemnizara con los 11.235 euros. El consistorio pamplonés, como responsable final, negó que se hubiera producido una vulneración de los derechos fundamentales del recurrente, ya que alegó que se trataba de unos hechos aislados y que los superiores policiales habían actuado “diligentemente” con una investigación para esclarecer los hechos de las pintadas. El fiscal también solicitó la desestimación, al entender que la conducta delictiva había sido llevada a cabo por “personas no identificadas”, por lo que no podía ser imputado al Ayuntamiento, que no había intervenido, ni directa ni indirectamente, en los hechos.

La juez consideró que “existía una situación de hostigamiento hacia el policía por las pintadas homófobas y vejatorias”, que sólo pudo escribirlas otro policía municipal. Además, la juez consideró probado que había comentarios sin identificar sobre el policía y que la situación era conocida por la administración. En la sentencia la juez entiende que la situación “afectó a la situación psicológica” del demandante.

3.3. La víctima del Delito de Odio y la vulnerabilidad social.

La víctima del delito de odio⁹ y discriminación, especialmente la víctima de la violencia motivada por intolerancia o prejuicios hacia el diferente, ha padecido singularmente un significativo abandono. Así, tras la notoriedad del suceso si cabe, la víctima en la mayoría de las ocasiones no sólo vive el abandono social e institucional a su suerte, si no que ha de sufrir la estigmatización o etiquetamiento justificador de su desgracia, la soledad y falta de apoyo psicológico, la desinformación sobre el proceso seguido ante el crimen de odio que sufre, las múltiples presiones a las que se somete en el mismo o durante el juicio oral, y probablemente, una doble o triple victimización al revivir el drama e incluso al ser sometido a nuevas humillaciones, amenazas y agresiones por el autor/es o su entorno de odio.

Los delitos de odio pueden tener consecuencias a corto, a medio o a largo plazo en la salud mental y física de las víctimas. Ante un delito de odio, una víctima puede sentirse confusa, incrédula y además sentir un grado de impotencia a la vista de ser objetivo de un delito por determinadas características que puede poseer, como su etnia, nacionalidad, color de piel, orientación sexual, género, creencia religiosa, edad, discapacidad física o mental. De esta forma, los delitos de odio pueden tener graves consecuencias en el bienestar y en la salud mental de las víctimas y las propias comunidades.

Según la Asociación Americana de Psicología¹⁰ los supervivientes a un crimen de odio están en mayor riesgo de desarrollar depresión, síndrome de ansiedad o síndrome de stress postraumático. Cualquiera de estos distintos problemas de salud mental puede interferir en la capacidad de la víctima para trabajar, en sus relaciones interpersonales, pudiendo derivar en otro tipo de comportamientos como el abuso de sustancias o comportamiento violento. Y además es posible desarrollar otros problemas físicos como dolores constantes de cabeza, problemas gastrointestinales e insomnio, entre otros.

9.- Ver el monográfico de Movimiento Contra la Intolerancia, “Stop a los Crímenes de Odio en Europa”: http://www.movimientocontra-intolerancia.com/html/cuadernosAnálisis/cuadernos_análisis.asp

10.- APA (s/d). The Psychology of Hate Crimes. Public Interest Government Relations Office, American Psychological Association. Editado el 22 de diciembre de 2011 <http://www.apa.org/about/gr/issues/violence/hate-crimes-faq.pdf>

Insistiendo en este sentido, algunas singularidades de los delitos de odio, son:

1. **Seleccionan a la víctima por razón de su identidad.** Es una forma de discriminación e intolerancia que vulnera los derechos humanos.
2. **Tienen un impacto psicológico mayor que delitos similares** en los que en su causa no está presente el prejuicio ya que afectan a la dignidad, libertad o igualdad de las personas.
3. Los delitos de odio atemorizan a las víctimas, a sus grupos y comunidades, y en definitiva, **pretenden el enfrentamiento comunitario.**

Los delitos o crímenes de odio son los que más deshumanizan porque quienes los cometen consideran que sus víctimas **carecen de valor humano** (les niegan dignidad) a causa de su color de piel, origen étnico, lengua, religión, orientación sexual, discapacidad u otra condición social. Afecta a todo el grupo social al que pertenece la víctima, disemina incertidumbre, miedo y horror apuntando un camino del que no se conoce el final del trayecto, un recorrido que la historia reciente ha deparado en "limpiezas étnicas", guerras, Holocausto y un sin número de genocidios. **La dinámica del odio** sabemos cómo empieza pero nunca alcanzamos a ver las altas cotas de barbarie a las que se puede llegar.

No es de extrañar que las víctimas de xenofobia, racismo, homofobia y de otras manifestaciones de intolerancia asociada como la religiosa, cultural, o por cualquier circunstancia diferencial, así como la sociedad democrática en general, una vez superado sus recelos por el abandono institucional, cada vez más reclamen una intervención positiva del Estado cuya responsabilidad subsidiaria en una sociedad democrática es obviamente exigible, que impida la más mínima posibilidad de impunidad y que desde luego, sea restauradora, reparadora o al menos paliativa de los daños sufridos por la víctima y la contestación que debería realizar un Estado democrático, social y de derecho, es de tal magnitud que resulta lógico la emergencia de un movimiento reivindicativo de las víctimas del racismo y de la intolerancia criminal cuyos derechos no son defendidos ni con la premura, ni la intensidad, ni la eficacia que merece.¹¹

11.- En octubre de 2012 la Unión Europea aprobó una nueva directiva que establece las normas comunes de protección y apoyo a las víctimas de delitos de toda Europa y que reconoce a los afectados por el terrorismo como víctimas «con necesidades especiales» junto con las de la violencia de género, menores, delincuencia organizada y **delitos motivados por prejuicios racistas o intolerancia**. El texto aprobado establece que los Estados miembros deben prestar a esta personas «atención especial y esforzarse por proteger su dignidad y seguridad».

http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2012-82192 (BOE de 14 de noviembre de 2012).



4

Marco jurídico y legal
en la lucha contra la
discriminación.

CAPÍTULO IV.

Marco jurídico e institucional en la lucha contra la discriminación.

4.1. Regulaciones internacionales y europeas. Directivas y transposiciones.

Uno de los hitos más relevantes en la historia de los derechos humanos es la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, promulgada durante la Revolución Francesa en 1789. Las políticas en esta materia experimentan un gran desarrollo a mediados del siglo XX, tras el gran trauma social que suponen la Segunda Guerra Mundial y el genocidio perpetrado por los nazis contra la comunidad judía y otras minorías (gitanos, homosexuales, etc.).

En 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, que en su artículo 2 establece que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Un año después se crea el Consejo de Europa, con el objetivo de proteger los derechos humanos en todos los países europeos. Esta institución promulgó en 1950 el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que ha sido ratificado por sus 47 Estados miembros. En 1959 el Consejo de Europa creó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo.

En el año 2000 la Unión Europea promulgó la Carta Europea de Derechos Fundamentales, que desde el año 2007 forma parte integrante del propio Tratado de la Unión Europea.

Además de los anteriores, *otros* tratados y normas internacionales que prohíben las acciones discriminatorias y garantizan el principio de igualdad son los siguientes¹²:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

En su artículo 26 proclama que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Este Pacto fue adoptado por las Naciones Unidas en 1966 y entró en vigor en 1976.

12.- Para una lista más exhaustiva de estas normas y enlaces a sus textos completos, ver el capítulo 8 de esta Guía, “Anexo sobre legislación y normativa”.

Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial:

Artículo 1. En la presente Convención la expresión “discriminación racial” denotará 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. La Convención fue adoptada por Naciones Unidas en 1965, y entró en vigor en 1969.

Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer:

Artículo 1. A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. Esta Convención fue adoptada por Naciones Unidas en 1979, y entró en vigor en 1981.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:

Artículo 5 (Igualdad y no discriminación):

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.
2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.
3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.
4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

Este Convenio fue aprobado por Naciones Unidas en el año 2006.

Convención Europea de Derechos Humanos:

Artículo 14. El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación. La Convención fue adoptada por el Consejo de Europa en 1950, y entró en vigor en 1953.

Protocolo nº 12 al Convenio Europeo de Derechos Humanos:

Artículo 1.- Prohibición general de discriminación.

El goce de cualquier derecho previsto por la ley debe ser asegurado, sin discriminación alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación. Este protocolo se añadió en el año 2000.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea:

Artículo 21

1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.
2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares.

Esta Carta fue aprobada en el año 2000 y desde el año 2007 forma parte integrante del Tratado de la Unión Europea.

Directivas de la Unión Europea 43/2000 y 78/2000:

En el año 2000 la Unión Europea aprobó dos directivas fundamentales para la lucha contra la discriminación, las directiva 43/2000 y 78/2000. Al tratarse de directivas, su transposición a legislaciones nacionales es obligatoria para todos los Estados miembros.

La directiva 43/2000 se refiere a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas y establece la prohibición de discriminación directa o indirecta por motivos de origen racial o étnico en el empleo, formación y orientación profesional, condiciones de empleo y trabajo, afiliación en organizaciones de trabajadores o de empresarios, protección social, ventajas sociales, educación y acceso a bienes y servicios incluida la vivienda.

La directiva 78/2000 establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, y tiene por objeto establecer un marco general para luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual en el ámbito del empleo y la ocupación, con el fin de que en los Estados miembros se aplique el principio de igualdad de trato.

La primera de ellas se ha traspuesto en España por medio de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

Con la aprobación de esta ley, se estableció:

- El marco legal para combatir la discriminación por el origen racial o étnico de las personas en todos los ámbitos.
- La definición legal de la discriminación, directa e indirecta.

Directiva Europea sobre Víctimas de Delitos Violentos:

Esta nueva normativa europea establece unas normas mínimas de ámbito europeo para proteger a las víctimas de delitos violentos. Se trata de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012. La nueva normativa permite que las personas puedan hacer valer los mismos derechos básicos y utilicen el sistema de justicia dondequiera que estén en la UE. La norma incluye la protección a víctimas especialmente vulnerables, en particular a los menores y a las personas con discapacidad, y *también a víctimas de agresiones motivadas por prejuicios raciales, de intolerancia o de odio* (basadas en el origen étnico, la orienta-

ción sexual, la identidad de género, etc.). Las referencias a discriminación étnica y delitos de odio están en los considerandos 9, 56 y 57, y en el artículo 22.3.

Estas normas mínimas asegurarán que, en los 27 Estados miembros de la UE, las víctimas sean tratadas con respeto y la policía, los fiscales y los jueces reciban la formación adecuada para atenderlas debidamente; reciban información inteligible sobre sus derechos y su situación; dispongan de estructuras de apoyo en todos los Estados miembros; puedan ser parte en el proceso si así lo desean y reciban la ayuda necesaria para asistir a los juicios; las personas vulnerables sean distinguidas y adecuadamente protegidas y que las víctimas sean objeto de protección durante la fase de investigación policial y durante los autos procesales. La Directiva europea reconoce a los afectados por el terrorismo como víctimas «con necesidades especiales» junto a los menores, las de la violencia de género, las de la delincuencia organizada y los delitos motivados por prejuicios racistas o intolerancia. El texto aprobado establece que los Estados miembros deben prestar a estas personas «atención especial y esforzarse por proteger su dignidad y seguridad».

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (Asamblea General de Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1992)

Art. 1.

1. Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad.
2. Los Estados adoptarán medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos.

Art. 2.

- Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (en lo sucesivo personas pertenecientes a minorías) tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo.
- Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública.

Art. 4.

Los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales

4.2. El ordenamiento jurídico nacional.

El principal mandato legal contra la discriminación está recogido en el artículo 1º de la **Constitución Española**, que proclama la igualdad como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico y el artículo 14, que lo establece como uno de los derechos fundamentales. El artículo 13.1 reconoce este mismo derecho a las per-

sonas extranjeras que residan en España. El artículo 9.2 impone a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivos, así como la obligación de remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Por otro lado, el artículo 10.2 establece que las normas relativas a los derechos fundamentales deben ser interpretadas conforme a los tratados internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por España, entre los que se encuentran los enumerados anteriormente.

El **Código Penal** incluye entre las infracciones penales diversas conductas discriminatorias de los funcionarios públicos. Resultan de especial relevancia las siguientes:

- El artículo 511, que, además de la inhabilitación para empleo o cargo público, establece la condena, con el máximo rigor, a los funcionarios que denieguen a una persona una prestación a la que tenga derecho, por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía o cuando los hechos se cometan contra una asociación o contra sus miembros por las mismas razones.
- El artículo 174 incluye en la definición del delito de tortura el hecho de que los malos tratos infringidos por un funcionario se cometan por cualquier razón basada en algún tipo de discriminación. Y el artículo 176 castiga a la autoridad o funcionario que, faltando a los deberes de su cargo, permitiere que otras personas ejecuten este tipo de acciones.
- Los artículos 607 (genocidio) y 607 bis (delitos de lesa humanidad), sin referirse específicamente a funcionarios, están orientados a la calificación de determinadas conductas violentas realizadas por razón de pertenencia de la víctima a un grupo o colectivo perseguido por motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género, discapacidad u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional.

Hay otros artículos del Código Penal que, sin estar orientados específicamente a funcionarios o policías, merecen la atención de éstos por cuanto están obligados a su persecución:

- El artículo 170.1 tipifica el delito de amenazas dirigidas a atemorizar a los habitantes de una población, grupo étnico, cultural o religioso, o colectivo social o profesional, o a cualquier otro grupo de personas, así como la reclamación pública a organizaciones o grupos terroristas para la comisión de acciones violentas contra los mismos.
- El artículo 314 sanciona a los que produzcan una grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, por ostentar la representación legal o sindical de los trabajadores, por el parentesco con otros trabajadores de la empresa o por el uso de alguna de las lenguas oficiales dentro del Estado español, y no restablezcan la situación de igualdad ante la ley tras requerimiento o sanción administrativa, reparando los daños económicos que se hayan derivado.
- El artículo 510.1 sanciona las conductas que provoquen a la discriminación, al odio o a la violencia contra grupos o asociaciones, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, su origen nacional, su

sexo, orientación sexual, enfermedad o minusvalía. Y su apartado 2, a los que con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio hacia la verdad, difundieren informaciones injuriosas sobre grupos o asociaciones en relación a su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, enfermedad o minusvalía.

- El artículo 512 sanciona a los que en el ejercicio de sus actividades profesionales o empresariales denegaren a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía.
- El artículo 515 incluye entre las asociaciones ilícitas aquellas que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, o inciten a ello. Y el artículo 518 sanciona a quienes con su cooperación económica o de cualquier otra clase, en todo caso relevante, favorezcan la fundación, organización o actividad de dichas asociaciones.

Los artículos 522 a 525 incluyen como delitos las conductas que impidan el ejercicio de prácticas religiosas o que fuercen a otros a practicarlas y, en general de los actos contra la libertad de conciencia, los sentimientos religiosos y el respeto a los difuntos.

- El Artículo 22.4 del Código establece como agravante cualquier conducta constitutiva de delito o falta, cuando obedezca a motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referida a la ideología, religión o creencia de la víctima, la etnia, la raza o la nación a la que pertenece, su sexo u orientación sexual, o minusvalía.

La ley más importante a tener en cuenta en materia de no discriminación por origen racial o étnico es la **Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social** que traspone la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico al ordenamiento jurídico español.

Con la aprobación de esta ley, se estableció:

- El marco legal para combatir la discriminación por el origen racial o étnico de las personas en todos los ámbitos.
- La definición legal de la discriminación, directa e indirecta.

Otras leyes y reglamentos específicos en el ámbito de la discriminación son:

- Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.
- Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, por el que se crea y regula el Consejo Estatal del Pueblo Gitano.
- Decreto 102/2005, de 31 de mayo, de creación de la Comisión Interdepartamental del Plan integral del pueblo gitano y del Consejo Asesor del Pueblo Gitano.

Además, en la legislación ordinaria existen varios textos legales básicos que es conveniente conocer.

EN EL ÁMBITO CIVIL:

En relación con la vida privada y familiar, es importante saber que en España los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles que los españoles, salvo lo dispuesto en las leyes especiales y en los Tratados (artículo 27 del *Código Civil*). No obstante, es importante tener en cuenta que respecto a la capacidad y el estado civil, los derechos y deberes de familia y la sucesión por causa de muerte, la ley aplicable será la de su nacionalidad (artículo 9.1. del *Código Civil*).

EN EL ÁMBITO LABORAL:

Hay varios artículos del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo) a tener en cuenta:

- Artículos 4: prohíbe la discriminación directa o indirecta en el acceso al empleo y en el empleo por origen racial o étnico, entre otras.
- Artículo 17: considera nulos y sin efecto los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario que contengan discriminaciones directas o indirectas desfavorables por origen racial o étnico, entre otras.

EN EL ÁMBITO EDUCATIVO:

La *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* recoge en su artículo 1 que el sistema educativo español deberá estar basado en los valores, derechos y libertades reconocidos en la Constitución, entre otros el principio de equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación.

4.3. La normativa internacional y nacional dirigida específicamente a los servicios policiales.

Los principales organismos internacionales coinciden en considerar las normas deontológicas que rigen para los servicios policiales de acuerdo con las declaraciones internacionales sobre los derechos humanos, desde la convicción que, en un sistema democrático, los Estados y las policías públicas no solo deben respetar los derechos humanos, sino que también han de actuar como sus garantes y protectores.

Existen diversas normas internacionales que regulan estos aspectos y, en todos ellos se dedica una parte importante a la no discriminación y al trato igualitario. Dichas normas han sido llevadas al ordenamiento jurídico español dirigido específicamente a las policías públicas que dependen de las diferentes Administraciones Públicas. A continuación haremos un repaso general sobre las más importantes y, en concreto, detallando la materia que constituye el objetivo de esta Guía.

4.3.1. El Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 17 de diciembre de 1979 a través de su Resolución número 34/169 el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, declarando que los servicios policiales respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas. Dicho Código constituye la principal fuente de inspiración para otras normas internacionales de ámbito territorial inferior, como las europeas, así como para el ordenamiento jurídico nacional.

Cada uno de los ocho artículos que integran el Código está acompañado de un comentario con información para facilitar su uso dentro del marco de la legislación nacional o la práctica policial.

En su artículo 2, establece que “En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas”. Y, en el comentario anexo a dicho artículo, se dice que “Los derechos humanos de que se trata están determinados y protegidos por el derecho nacional y el internacional. Entre los instrumentos internacionales pertinentes están la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el castigo del Crimen de Apartheid, la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y la Convención de Viena sobre las relaciones consulares”.

4.3.2. Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa y Recomendación General nº 11 de la ECRI.

La Resolución 690/1979, relativa a la Declaración sobre la Policía fue aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 8 de mayo de 1979, muy pocos meses después del Código de Conducta aprobado por la ONU. La Declaración recoge los principios esenciales de dicho Código y, en el ámbito de la no discriminación, incluyó aspectos de gran interés, como son los siguientes:

- Es un deber de los integrantes de la policía negarse a la investigación, arresto, custodia o transporte de personas buscadas, detenidas o perseguidas, sin que sean sospechosas de haber cometido un acto ilegal, a causa de su raza o de sus convicciones políticas o religiosas.
- El funcionario de policía debe recibir una formación general y profesional profunda, antes y durante su servicio, así como una enseñanza apropiada en materia de problemas sociales, de libertades públicas, de derechos humanos, principalmente en lo que respecta al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Por otro lado, también cabe destacar, dentro del acervo regulador del Consejo de Europa, la Recomendación General nº 11 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI, por sus siglas en inglés), para combatir el racismo y la discriminación racial en las actuaciones policiales. En ella se contienen medidas específicas que deben adoptar los Estados y las autoridades policiales a fin de prevenir y erradicar la práctica de la utilización de perfiles raciales por parte de la policía, mejorar las relaciones entre la comunidad y la policía, así como detectar y llevar un debido registro de los incidentes racistas.

4.3.3. La Carta de Rotterdam.

La Carta de Rotterdam fue elaborada en la Conferencia que tuvo lugar en esa ciudad holandesa en el año 1996, bajo el epígrafe “Una Policía para una sociedad multiétnica”. La Carta constituye el principal marco de referencia europeo en relación a los principios básicos que deben regir la práctica policial en una sociedad multicultural. Entre los diversos aspectos que incluye, se plantea la necesidad de una formación policial adecuada a la multiculturalidad y la diversidad social; la adaptación de su organización a esta nueva realidad; la conveniencia de efectuar un registro estadístico específico de los hechos racistas; y el impulso de medidas para vincular las minorías étnicas, las Organizaciones No Gubernamentales y los servicios policiales.

4.3.4. El Código europeo de ética de la Policía.

En el año 2001, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó la denominada Recomendación Rec (2001) 10 sobre el Código europeo de ética de la Policía. Entre otras disposiciones, establece que:

- La policía debe estar organizada de manera que promueva buenas relaciones con la población y, llegado el caso, una efectiva cooperación con otros organismos, las comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la población, incluidos los grupos étnicos minoritarios (artículo 18).
- Los procesos de reclutamiento de los miembros de la policía deben basarse en criterios objetivos y no discriminatorios. Además, la policía debe tener por objetivo reclutar hombres y mujeres representantes de diversos sectores sociales, incluso de los grupos étnicos minoritarios, con el objetivo último de que la composición de los servicios policiales sean un reflejo de la sociedad a la que sirven (artículo 25).
- La policía debe llevar a cabo sus misiones de manera equitativa, inspirándose, en particular, en los principios de imparcialidad y no-discriminación (artículo 40).
- En el cumplimiento de su misión, la policía debe tener siempre presente los derechos fundamentales de cada uno, tales como la libertad de pensamiento, conciencia, religión, expresión, reunión pacífica, circulación y el derecho al respeto de sus bienes (artículo 43).
- Las investigaciones policiales deben ser objetivas y equitativas. Deben tener en cuenta necesidades específicas de personas tales como los niños, los adolescentes, las mujeres, los miembros de las minorías, incluidas las minorías étnicas, o las personas vulnerables, y adaptarse en consecuencia (artículo 49).

4.3.5. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En el ámbito nacional la norma más sustancial es la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuyos preceptos en materia de igualdad de trato y no discriminación están dirigidos al conjunto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que dependen de las distintas Administraciones Públicas.

Según el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los servicios policiales dependientes de las diferentes Administraciones Públicas han de conducirse siempre con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento Jurídico, enfatizando que deben “actuar, en el cumplimiento de su función, sin discriminación por razón de raza, religión u opinión”.

Los Principios Básicos de Actuación constituyen el código deontológico básico que obliga a todos los servicios policiales de nuestro país y, entre ellos, se incluyen:

- “Actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión” (artículo 5.1.b).
- “Impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral” (artículo 5.2.a).

4.3.6. Normas específicas para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En consecuencia con los principios básicos establecidos por la Ley Orgánica 2/1986 y para reforzar su cumplimiento, los reglamentos disciplinarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil) tipifican como infracciones disciplinarias graves o muy graves el tratamiento discriminatorio por parte de los miembros de dichos servicios policiales.

Así, por ejemplo, la Ley Orgánica 4/2010 de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, establece como falta muy grave *“Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, sexo, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*.

Otra norma que entrará próximamente en vigor es el Proyecto de Ley de Derechos y Deberes de los Funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, que fue remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados en febrero de 2011. En su artículo 13.2 se establece su Código de Conducta, que dice textualmente:

- b) *Actuarán en el cumplimiento de sus funciones con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, sexo, lengua, nacionalidad, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*
- c) *Impedirán, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física, psíquica o moral.”*

Y la Ley Orgánica de Derechos y Deberes de la Guardia Civil dice en su artículo 18.2 que: *“En el cumplimiento de sus funciones, los Guardias Civiles deberán actuar con absoluta neutralidad política y sindical, respetando los principios de imparcialidad y no discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*.

4.3.7. Normas de las Comunidades Autónomas para las Policías Autonómicas y Locales.

Cada una de las cuatro Policías Autonómicas existentes en nuestro país (Ertzaintza –Policía Autonómica del País Vasco-, Mossos d’Esquadra –Policía Autonómica de Cataluña-, Policía Foral de Navarra y Cuerpo General de Policía de Canarias) está regulada por una Ley aprobada por sus respectivas Asambleas Legislativas, que regulan estos aspectos deontológicos y disciplinarios, en base a los principios básicos establecidos por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Y una situación similar ocurre con las leyes de coordinación de Policías Locales aprobadas por cada una de las Comunidades Autónomas en que se divide el territorio del Estado.

4.3.8. Protocolos de actuación.

Si bien no forman parte del ordenamiento jurídico, hemos considerado conveniente incluir también en este apartado los dos protocolos específicos que existen en relación a materias relacionadas con colectivos vulnerables y víctimas de discriminación:

- El primero de ellos es el Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género, elaborado por el Observatorio sobre la Violencia Doméstica y del Género del Consejo General del Poder Judicial en 2005, que también está suscrito por las siguientes instituciones: los Ministerios de Interior, de Justicia y de Trabajo y Asuntos Sociales, Fiscalía General del Estado, Consejo General de la Abogacía, Consejo General de Procuradores, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Gobierno Vasco, Generalidad de Cataluña, Generalidad Valenciana, Gobierno de Canarias, Junta de Andalucía, Comunidad de Madrid y Gobierno de Navarra.

- El segundo es el Protocolo contra el racismo en el Fútbol, acordado entre diversas entidades representativas del fútbol profesional e instituciones públicas competentes, algunos de cuyos apartados están específicamente dedicados a las actuaciones de los servicios policiales en la prevención y control de acciones racistas en los encuentros deportivos de masas.

4.4. Organismos e instituciones en España.

En el año 2000, con la Directiva 2000/43/CE, la Unión Europea establece un marco para luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, con el fin de que se aplique en los Estados miembros el principio de igualdad de trato. En su artículo 13, insta a los Estados miembros a designar uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico. Siete años más tarde un Informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación de esta Directiva¹³ reconoce la creación de este tipo de instituciones en la mayoría de los Estados miembro pero considera que el número de denuncias registradas sigue siendo bajo y que, en realidad, solo un número reducido de casos llegan realmente a los tribunales. Otra crítica es la necesidad de mayor independencia por parte de los organismos a la hora de desempeñar sus funciones y la falta de poder sancionador que suelen tener estos organismos, como en el caso de España..

El Estado español ha articulado diversos cauces e instrumentos institucionales para proteger los derechos y libertades de los ciudadanos. En consonancia con las directrices europeas, ha puesto en marcha organismos tanto de defensa como de promoción de la igualdad de trato y no discriminación, que vienen a unirse a otras instituciones existentes previamente para controlar la actuación de los agentes y funcionarios de las Administraciones públicas y entre cuya actuación se incluye la protección contra la discriminación.

Defensor del Pueblo

<http://www.defensordelpueblo.es/es/index.html>

El Defensor del Pueblo¹⁴ es un Alto Comisionado de las Cortes Generales que tiene como misión proteger y defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de la ciudadanía frente a posibles errores, negligencias y abusos resultantes de la actividad de la totalidad de órganos y autoridades de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Administraciones locales, y también ante quienes actúan como colaboradores en el cumplimiento o realización de fines o servicios públicos.

Su principal función es recibir las quejas de los/las ciudadanos/as relativas a cualquier ámbito (procedimientos administrativos, trato policial, vivienda, empleo...) y redirigirlas al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, pero igualmente iniciar investigaciones de oficio y elaborar sugerencias, recomendaciones e in-

13.- *Informe sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (2007/2094(INI))*, Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Parlamento Europeo.

14.- La figura del Defensor del Pueblo es uno de los hitos principales de la transición democrática española; se puso en marcha en el año 1981, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 54 de la Constitución de 1978. El Síndic de Greuges de Catalunya, el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana y El Justicia de Aragón, tienen siglos de historia, aunque sus funciones hayan ido sufriendo cambios.

formas especiales sobre materias de su competencia. Las reclamaciones por discriminación de cualquier tipo entran en su marco de actuación.

Algunas Administraciones de las Comunidades Autónomas han creado figuras que tienen como función iniciar las investigaciones oportunas dirigidas a esclarecer los actos y las decisiones adoptadas por los Organismos de las Administraciones Públicas autonómicas en sus relaciones con los ciudadanos¹⁵. Estas figuras son las siguientes:

- el Defensor del Pueblo Andaluz (<http://www.defensordelpuebloandaluz.es/>);
- el Justicia de Aragón (<http://www.eljusticiadearagon.com/>);
- el Diputado del Común de Canarias (<http://www.diputadodelcomun.com/>);
- el Procurador del Común de Castilla y León (<https://www.procuradordelcomun.org/>);
- el Síndic de Greuges de Catalunya (<http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=26>);
- el Valedor do Pobo Galego (<http://www.valedordopobo.com/>);
- la Defensora del Pueblo Riojano (<http://www.defensoradelarioja.com/>);
- el Defensor del Pueblo de Navarra (<http://www.defensornavarra.com/>);
- el Ararteko (Defensoría del Pueblo u Ombudsman del País Vasco) (<http://www.ararteko.net/>);
- la Procuradora General del Principado de Asturias (<http://www.procuradorageneral.es/index.php>);
- el Defensor del Pueblo de la Región de Murcia (<http://www.defensor-rm.es/web/guest>);
- el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana (<http://www.elsindic.com/va/index.html>).

El Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación en España

<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/noDiscriminacion/consejo.htm>

La Directiva 2000/43/CE se transpone al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden de lo social, la cual estipula, en su artículo 33, la creación de un Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico. El Consejo se crea en el año 2007 y, en la actualidad, está adscrito a la Dirección General para la Igualdad en el Empleo y contra la Discriminación, con dependencia de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Forman parte del Consejo representantes de las Administraciones estatal, autonómica y local, así como de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y de otras organizaciones no lucrativas que representan intereses relacionados con el origen racial o étnico de las personas.

Su principal objetivo es la promoción del principio de igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico, en los ámbitos de la educación, la sanidad, las prestaciones y los servicios sociales, la

15.- En algunas Administraciones Locales se ha creado la figura del Defensor del Pueblo Local, con la función de asesorar y defender los derechos y libertades que la Constitución Española reconoce a todos los ciudadanos frente a las Administraciones Locales.

vivienda, y en general, la oferta y el acceso a cualesquiera bienes y servicios, así como el acceso al empleo, a la actividad por cuenta propia y al ejercicio profesional, la afiliación y la participación en las organizaciones sindicales y empresariales, las condiciones de trabajo, la promoción profesional y la formación profesional ocupacional y continua.

Actualmente está en vigor el Plan de Acción del Consejo 2010-2013, en el que se plantean diferentes ejes de actividad: 1) prestación de asesoría independiente a víctimas de discriminación a la hora de tramitar reclamaciones; 2) publicación de estudios, investigaciones e informes, autónomos e independientes sobre cuestiones relacionadas con la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato; 3) promoción de medidas que contribuyan a la igualdad de trato, tales como presentar recomendaciones relativas a normativa, programas o iniciativas de protección o promoción de la igualdad de trato, y elaborar plataformas, materiales y actividades de sensibilización e información sobre discriminación por origen racial o étnico; 4) establecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación con otros órganos o entidades similares.

Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia

<http://www.oberaxe.es/>

El Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) se ubica en la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio del Empleo y Seguridad Social. Es un organismo de promoción de políticas de igualdad de trato y no discriminación por el origen racial o étnico cuyas principales funciones son: a) aportar diagnósticos periódicos de la situación del racismo y la xenofobia en España; b) la realización de propuestas de actuación en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia, c) el establecimiento de redes de colaboración y divulgación de estrategias y buenas prácticas entre los distintos actores que actúan en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia tanto en el ámbito nacional como internacional; c) fomento de la formación a los empleados públicos y difusión de información adecuada, tanto a los medios de comunicación como a la ciudadanía en general, sobre igualdad de trato y no discriminación.



5

Las políticas de
seguridad pública y
la gestión policial de
la diversidad.

CAPÍTULO V.

Las Políticas de Seguridad Pública y la Gestión Policial de la Diversidad.

5.1. La adecuación de los servicios policiales a la sociedad diversa. Experiencias y buenas prácticas.

5.1.1. La amplitud y complejidad de la sociedad diversa.

Aunque en el capítulo III de esta Guía se ha realizado un amplio análisis sobre el concepto de sociedad diversa y los diferentes colectivos que la integran, hemos considerado oportuno recordar un breve resumen en este apartado.

La sociedad española¹⁶, registra algo más de un 12% de población inmigrante, lo que supone un número absoluto superior a 5.700.000 personas. Sin embargo, se debe resaltar que —a diferencia de lo ocurrido en otros países desarrollados de nuestro entorno— la recepción de flujos migratorios por nuestro país ha sido muy reciente (se inició a principios del siglo XXI), por lo que, gracias al desarrollo demográfico, la diversidad fenotípica de la sociedad será mucho más importante con el paso de muy pocos años. Esta realidad contrasta con los datos de mediados de los años 90 del siglo pasado, cuando el número de inmigrantes solo rondaba el millón y su porcentaje, el 2,5% de la población total. Así, un número importante de las personas que residen en España proceden de muy diferentes orígenes, etnias y culturas; y a esta diversidad cultural hay que sumar la única etnia minoritaria española: la comunidad gitana, que se calcula en un número situado entre 700.000 y 900.000 personas.

Algo muy similar ocurre en el ámbito religioso. En la década anterior a la transición democrática se declaraban católicos el 98% de los/as españoles/as, mientras que datos¹⁷ del año 2011 ya solo registran un 72,6% de practicantes de la religión mayoritaria. En ese mismo estudio, un 13,4% se declaraban no creyentes, un 9,3% ateos y un 2,7% practicantes de diversas religiones. Sin embargo, se estima que cerca de un 6% de la población residente en España profesa una religión diferente a la católica. Así lo pone de manifiesto el análisis de los lugares de culto que existen en España¹⁸: casi el 81% son iglesias católicas; y el 19% restante se distribuye entre un 11% de iglesias evangélicas, algo más de 4% oratorios musulmanes, un 2,4% salones del reino de los testigos de Jehová; el resto son centros de mormones, budistas y ortodoxos.

Hay otras realidades que siempre han existido en nuestro país, aunque se han mantenido —a la fuerza— ocultas durante muchos años. Una de ellas es la diversidad en la orientación sexual, que cada vez goza de mayor reconocimiento y visibilidad en nuestra sociedad, como una parte más del conjunto de la ciudadanía. Aunque en España no existen datos oficiales sobre el número de personas lesbianas, gays, transexuales y bisexuales —colectivos co-

16.- Con un censo de 47.200.000 habitantes.

17.- Estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas nº 2885, de abril de 2011.

18.- Datos del Observatorio del Pluralismo Religioso en España (Ministerio de Justicia, Federación Española de Municipios y Provincias y Fundación Pluralismo y Convivencia).

nocidos bajo las siglas LGTB- por las encuestas realizadas en varios países se calcula que entre un 5% y un 10% de la población tiene estas orientaciones sexuales. Esto supone que en España puede haber entre 2,5 y 5 millones de personas LGTB.

Otro colectivo de la sociedad diversa es el de las personas con discapacidad, física, psíquica y/o sensorial, que alcanzan los 4 millones de personas (12 millones junto a su entorno familiar), lo que supone más de un 26% de la población española.

Las personas que padecen trastornos mentales y las personas “sin techo” también configuran otra parte de esa realidad heterogénea que hoy es la sociedad española.

Todas ellas son parte de la comunidad a la que sirven las instituciones, son titulares de los derechos de ciudadanía que en cada caso les corresponden y presentan características diferentes. Como hemos visto en capítulos anteriores, los diversos organismos internacionales y el propio Estado español han ido adoptando diversas normas y medidas para garantizar los derechos de la sociedad diversa y adaptar los servicios públicos a sus distintos requerimientos y necesidades. Y, aunque en el ámbito de la seguridad pública y los servicios policiales todavía queda un camino muy largo por recorrer, ya se han dado algunos pasos en esa dirección.

Por ejemplo, en materia de seguridad vial, hace ya más de 30 años que se comenzó a introducir la sonería en los grupos semafóricos de las ciudades, para adaptarlos a las necesidades de las personas invidentes, un colectivo social muy importante y bien organizado. Otro paso relevante han sido las numerosas e importantes medidas adoptadas en los 10 últimos años para mejorar la atención y la seguridad a las víctimas de la violencia de género: la elaboración de protocolos, una mejora sustancial de la formación policial, la especialización de unidades, la mejora de los aplicativos estadísticos y la introducción de elementos tecnológicos, como el Sistema Integral de Seguimiento de la Violencia de Género.

Sin embargo, existen otros muchos aspectos de la diversidad en los que –a pesar de la creciente reclamación social- la Policía española todavía está en mantillas. Hechos como los disturbios ocurridos recientemente en Londres y otras ciudades británicas, el conflicto latente que se mantiene desde hace años en la *banlieue* (alrededores) de París y las crecientes críticas nacionales e internacionales hacia la política de identificaciones callejeras seguida por el Cuerpo Nacional de Policía en España, avalan la necesidad de una mayor y más firme adaptación de los servicios policiales a la sociedad diversa.

La atención a la sociedad diversa y compleja que nos ha tocado vivir requiere de unos servicios policiales más sensibles a la diversidad, más profesionalizados, más preparados... si se pretende servir a toda la ciudadanía y no solo a los colectivos mayoritarios.

5.1.2. La Carta de Rotterdam: una Policía para una sociedad multiétnica.

En capítulos anteriores de esta Guía hemos hecho referencia a la denominada Carta de Rotterdam, que fue redactada en 1996. La Carta es un documento de conclusiones que fue elaborado en la Conferencia celebrada en esa localidad holandesa, a iniciativa de su Ayuntamiento, el servicio de policía de la ciudad y una asociación antidiscriminación denominada RADAR.

Con el apoyo de un equipo de dirección multinacional, se celebró la conferencia, bajo el lema “Una policía para una sociedad multiétnica. Principios, práctica, asociaciones”. Asistieron a la conferencia más de 120 delegados en representación de 17 países, que fueron seleccionados entre la policía, las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales.

La Conferencia tenía tres objetivos:

- Compartir experiencias para divulgar los proyectos realizados.
- Construir una red internacional de expertos en este campo.
- Elaborar una carta de principios y pautas prácticas para su promoción en toda Europa.

Fue muy destacable la seriedad y el alto nivel de compromiso mostrado por todos los asistentes, todos/as ellos/as personas que ya estaban desarrollando experiencias en el ámbito de la inmigración y el trabajo contra el racismo y la discriminación. Así, la conferencia recibió los informes de los proyectos existentes en varios países y, después, revisó una versión provisional de la Carta y propusieron modificaciones y adiciones. Los representantes de las organizaciones no gubernamentales a veces fueron muy críticos con la policía y manifestaron directamente sus opiniones sobre lo que había que hacer y las reformas que debían producirse. Sin embargo, el ambiente de la Conferencia siempre fue cooperativo y constructivo. En este sentido, fue una buena demostración del principio de “coalición” que los organizadores deseaban promover.

La Carta no hizo referencia al conjunto de la sociedad diversa y se centró en el ámbito del racismo y la inmigración. De otra parte, tampoco planteó reformas legales, sino que puso el acento en la gestión de los servicios policiales.

Parte de un breve diagnóstico de la situación en Europa y plantea con claridad los cambios que deben introducirse en los sistemas públicos de seguridad y en los servicios policiales para adaptarse a la realidad que supone una sociedad multiétnica y multicultural. Así, plantea un programa integral de actuaciones, que debe adaptarse a las diferentes realidades estatales y locales. Además, la Carta pone el acento en la necesidad de que se adopten, a la vez, medidas políticas y policiales, en coalición con las organizaciones representativas de la sociedad civil. *Sin apoyo político, sin el compromiso de los servicios policiales, sin la cooperación del tejido social –dice la Carta- no podrá construirse una policía para la sociedad multiétnica.* Es decir, una policía capaz de adaptarse a las necesidades de una población en constante cambio y cuyo objetivo sea ofrecer un servicio público de seguridad aplicable y accesible a toda la ciudadanía, independientemente de su origen étnico y su cultura.

La Carta recoge propuestas muy diversas y, a pesar del tiempo transcurrido desde su publicación, la mayor parte de ellas tienen plena vigencia en nuestro país y en la mayor parte de los países de Europa.

Entre ellas, recogemos –de forma no literal y esquemática- las que nos han parecido de mayor relevancia y trascendencia:

• **La policía, espejo de la sociedad.**

Si la policía quiere ser un servicio legítimo para toda su comunidad, debe promover acciones para conseguir la participación de la diversidad étnica en su propia organización.

- ***La policía contra el racismo y la discriminación.***

El compromiso profesional de los servicios policiales con la diversidad étnica debe conllevar un rechazo decidido de todas las formas de racismo y discriminación.

- ***Procedimientos de quejas claros.***

La policía debe contar con procedimientos de quejas y reclamaciones muy claros, para resolver denuncias por discriminación contra sus miembros. Si se hace frente al racismo dentro de los servicios policiales, la policía ganará credibilidad a los ojos de la sociedad.

- ***La formación de los componentes de la Policía.***

La formación es una de las herramientas de gestión más importantes para crear un cuerpo policial profesional y multicultural que pueda ofrecer servicios a una sociedad multicultural.

El cambio de una organización monocultural a una organización multicultural no es una responsabilidad exclusiva del departamento de policía operativo. El papel y la responsabilidad que tienen en esta materia los centros de formación policial es muy importante.

Una sociedad culturalmente diversa requiere de la adaptación de los servicios policiales, para que pueda superar las dificultades que surgen de la diversidad cultural. Hay que desafiar las barreras a la comprensión y la comunicación intercultural, tanto dentro de la organización policial como en el servicio a la comunidad. La formación policial deberá ir destinada a adaptar los métodos y las habilidades existentes para que se pueda actuar profesionalmente con eficacia en las situaciones en que se encuentren o choquen culturas diferentes.

La Policía necesita implicar a las organizaciones no gubernamentales y a las personas de las comunidades étnicas minoritarias en sus programas de formación, porque también ellos son destinatarios de los servicios policiales. Además, deberían participar en programas para formar a los equipos docentes de los centros de formación policial sobre aspectos de la diversidad cultural.

- ***La ley y la actuación policial.***

La legislación antidiscriminación es una herramienta importante para dar a las minorías un trato igualitario y un entorno seguro. No obstante, incluso en los países con extensas leyes contra el racismo y la discriminación, existe una gran diferencia entre la teoría y la práctica, entre la legislación y la aplicación de la ley. La credibilidad de la Policía en la lucha contra el racismo y la discriminación dependen en gran medida de cómo ésta aplica la ley.

Hay que concienciar a los agentes de policía de la importancia de que obtengan pruebas de discriminación para que la ley pueda utilizarse con eficacia. El compromiso con la lucha contra la discriminación racial por parte de la Policía tendrá que implicar a toda la organización. Los mandos policiales pueden desempeñar un papel esencial en la introducción de la cultura correcta dentro de sus instituciones.

La especialización de agentes en incidentes raciales puede intensificar el compromiso dentro de la Policía. Pero la existencia de agentes especializados nunca debe eximir al resto de actuar en los casos de discriminación racial.

• **El trabajo en coalición.**

La Policía tendrá que desplegar su competencia profesional cuando se ocupe de cuestiones de discriminación y deberá trabajar en coalición con múltiples organismos. Eso también incluye el trabajo conjunto con las autoridades y otros servicios públicos, los líderes de las comunidades minoritarias y las ONG para obtener e intercambiar información sobre incidentes raciales.

En su cooperación con otros servicios públicos, la Policía debe trabajar en red con otros profesionales que prestan servicio a las comunidades étnicas minoritarias, como el clero, los sanitarios y los trabajadores sociales, que pueden proporcionar su ayuda en momentos de crisis.

• **Procedimientos transparentes.**

Hay que tratar con prudencia los incidentes raciales que sean denunciados. Hay que escuchar y ayudar a las víctimas. Los procedimientos policiales deberán ser transparentes, sobre todo para las víctimas.

• **Registro, denuncias y control de los incidentes.**

El registro y el control de los incidentes raciales son de suma importancia. La Policía tiene una responsabilidad importante en registrarlos y, en cooperación con otras instituciones y entidades, recabar información sobre los mismos.

El bajo índice de denuncias por hechos de discriminación racial o relacionados con incidentes raciales es un fenómeno generalizado. La Policía debe tomar en consideración el alcance y las causas del bajo índice de denuncias al presentar sus estadísticas relativas a la discriminación racial.

Las denuncias no suponen un fin en sí mismas. Tienen que existir garantías de que las denuncias suponen el inicio de actuaciones policiales específicas. Los procedimientos claros mejorarán las posibilidades de éxito y fomentarán las denuncias

La Policía, las ONG y las autoridades deberán tener en cuenta medidas específicas para animar a la ciudadanía a denunciar los incidentes raciales. Con este fin, se pueden desarrollar las siguientes medidas:

- Programas para fomentar la sensibilización.
- Medidas específicas para reforzar la confianza en la Policía.
- Procedimientos internos adecuados para resolver las denuncias por discriminación.

Un registro eficaz de las denuncias requiere una definición clara del incidente racial. Hoy por hoy, las estadísticas sobre incidentes raciales difieren mucho, según hayan sido elaboradas por organismos como las ONG o bien por la Policía. Para superar este contratiempo, las autoridades europeas deberán establecer definiciones de aceptación general que puedan utilizarse para el registro de esos incidentes.

• **Instrumentos de control y obtención de información.**

La Policía deberá fomentar el desarrollo de instrumentos de control y obtención de información. Estos instrumentos identificarán las tendencias emergentes y servirán de base para un planteamiento integral y estratégico, así como para identificar la información que falta.

Los datos se tendrán que recoger de tal forma que sean comparables con vistas a intercambiar información y a realizar estudios comparativos entre barrios, ciudades e incluso países.

Hay que estimular el intercambio de información y desarrollar métodos especializados para recabar información. Hay que estimular el intercambio de información entre los organismos de inteligencia, la policía y los organismos antidiscriminación, relativa a actividades racistas organizadas.

• ***Construcción de puentes entre las minorías étnicas y la Policía.***

La construcción de puentes con las minorías étnicas supone un reto profesional para la Policía. Ésta es una parte importante de la orientación de la Policía en una sociedad democrática y es esencial para el fomento de la confianza y la cooperación con toda la comunidad.

Los organismos gubernamentales necesitan tener buenas relaciones y una comunicación abierta con todos los segmentos y grupos de la sociedad para su correcto funcionamiento. Para la Policía, esas condiciones son de suma importancia para garantizar la cooperación ciudadana en la prevención de la delincuencia. Además, es esencial para la policía obtener un retrato de las necesidades reales de los ciudadanos y promover relaciones constructivas con los distintos grupos de la sociedad.

• ***Fomentar la credibilidad de la Policía.***

La Policía debe buscar activamente oportunidades para promover su credibilidad en la lucha contra el racismo. En primer lugar, eso supone el reconocimiento del racismo y de su existencia. En segundo lugar, hay que promover la participación activa de la Policía en las actividades visibles de lucha contra el racismo. Por último, la Policía deberá tomar iniciativas para establecer acuerdos oficiales con otros organismos para cooperar en la lucha contra el racismo

• ***Agentes de enlace.***

Una difícil o nula comunicación entre la policía y las minorías constituye un problema específico que, a su vez, requiere una atención y unas soluciones especiales. Existen buenas experiencias con programas que refuerzan los vínculos entre la policía y las comunidades étnicas minoritarias, como la designación de “agentes de enlace” con los colectivos minoritarios.

• ***La Policía y la criminalización de los inmigrantes.***

La Policía debe reconocer que los reportajes imprecisos y los estereotipos por parte de los medios de comunicación tienen un efecto perjudicial en las relaciones entre las diferentes comunidades. Por esa razón, la Policía debe tener especial cuidado en su interacción con los medios de comunicación para evitar la perpetuación de los estereotipos en las descripciones de las comunidades étnicas minoritarias.

Hay que dar importancia al peligro que representa centrarse únicamente en la tasa de delincuencia de las comunidades étnicas minoritarias. Hay que poner en cuestión si esa atención es necesaria y cuál es su objetivo, porque se corre el riesgo de estigmatizarlas.

La Policía debe aprobar un código de conducta que indique cuando son pertinentes las referencias al origen nacional o étnico de un convicto o un sospechoso de un delito. La Policía debe ser consciente de los efectos que pueden conllevar hacer esas referencias en determinados contextos, como cuando se comunican por sus sistemas de comunicación.

Hay que fomentar que las autoridades policiales elaboren un código deontológico para los responsables de sus relaciones con los medios de comunicación, para evitar los estereotipos en las informaciones que difundan.

• **Las estadísticas policiales.**

Hay que evitar una presentación categórica de las estadísticas sobre la delincuencia protagonizada por las comunidades minoritarias. Las estadísticas nunca hablan por sí solas y se pueden interpretar erróneamente. A lo sumo, las estadísticas informan de lo que sucedió, pero no dan una explicación de porqué suceden las cosas. Para responder a esta pregunta, hace falta una investigación cualitativa adicional.

La policía tiene la obligación de conocer las tasas de delincuencia que corresponden a grupos específicos de la sociedad, para prestar atención a los problemas de fondo, que pueden requerir una actuación más amplia o preventiva. También tendrá que fomentar que otras organizaciones asuman responsabilidades en la prevención o la pronta intervención en situaciones que podrían ser perjudiciales para las relaciones entre comunidades.

Otro aspecto importante es la diferente dimensión de la delincuencia. Hay que separar claramente las estadísticas sobre delincuencia relativas al crimen organizado de la información relativa a las estadísticas sobre delincuencia menor o local.

La estadística se puede utilizar para controlar la delincuencia relacionada con una determinada comunidad étnica o nacional, pero también se puede utilizar para controlar que la Policía trate a las minorías con imparcialidad e igualdad. Controlando el número de identificaciones o cacheos de personas correspondientes a los diferentes grupos étnicos o nacionales, se puede comprobar si la Policía trata a un grupo con más rigor que a otro. Utilizando la estadística en este sentido y garantizando que todos los segmentos de la sociedad reciban un trato igualitario, la Policía ganará el respeto y la confianza de las comunidades étnicas minoritarias.

La Policía deberá consultar y trabajar en cooperación con las ONG y las comunidades étnicas minoritarias para presentar y divulgar las estadísticas que relacionen las etnias y la delincuencia de la mejor manera posible. Durante esas consultas, la Policía también deberá buscar información que aporte una mejor comprensión de las diferencias culturales y que evite la criminalización de esas diferencias.

5.1.3. El Manifiesto por la Gestión Policial de la Diversidad.

La más clara herencia española de la Carta de Rotterdam se hizo visible a través del Manifiesto por la Gestión Policial de la Diversidad, elaborado por las entidades que constituyeron inicialmente la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad¹⁹. Por vez primera, un conjunto plural de organizaciones defensoras de los derechos humanos, de comunidades étnicas minoritarias, de la pluralidad religiosa y de una parte de la Policía española, decidían reflexionar y promover acciones conjuntas para introducir la gestión de la diversidad en la agenda de las autoridades con competencia en la seguridad pública y en las instituciones policiales.

El Manifiesto se presentó el día 10 de junio de 2010, en un lugar emblemático para la sociedad diversa española: la sede de la Fundación Secretariado Gitano en el madrileño barrio del Pozo del Tío Raimundo, en Vallecas. Además de las entidades convocantes, en este acto participaron diversos representantes institucionales de los diferentes servicios policiales y la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid.

19.- La Unión Nacional de Jefes y Directivos de Policía Local (Unijepol), la Fundación Secretariado Gitano, la Fundación Pluralismo y Convivencia, la Open Society Justice Initiative y Amnistía Internacional (ésta última en calidad de observadora).

El Manifiesto comienza haciendo un breve análisis del proceso de configuración y las características específicas de la sociedad diversa en España. Así, dice:

"En las últimas décadas, la población española ha sufrido –quizás– una de las transformaciones más importantes de su historia moderna. Como ya antes había ocurrido en otros países de nuestro entorno, la diversidad constituye hoy una de las características más relevantes de nuestra composición social.

Una parte importante de las personas que viven en España proceden de otros países y otros continentes; pertenecen a una pluralidad de etnias, tienen otras culturas y profesan diferentes religiones. Además, en otros ámbitos de la diversidad social hemos conseguido avances históricos, como en el reconocimiento de los derechos de las personas homosexuales o con discapacidad; de tal forma que muchos colectivos distintos se están haciendo visibles en la esfera pública, ante el resto de la sociedad y ante el conjunto de las instituciones, como una parte más del conjunto de la ciudadanía.

Pese a este cambio tan trascendente, la ausencia de graves conflictos de convivencia refleja la madurez y la tolerancia de la sociedad española. Sin embargo, aún se manifiestan puntualmente graves problemas de discriminación y todavía resta mucho para conseguir que el conjunto de las instituciones públicas garanticen efectivamente el ejercicio igualitario de los derechos humanos.

Entre ellas, constituyen organismos fundamentales los Servicios Públicos de Policía, porque la sociedad democrática ha delegado en ellos el monopolio del legítimo ejercicio de la fuerza y comparten la misión genérica de vigilar el cumplimiento de la Ley, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y el mantener la seguridad ciudadana y el normal desarrollo de la convivencia".

El conjunto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha acompañado a nuestra Sociedad en la construcción de la democracia y ha sabido adaptarse a las nuevas demandas sociales, de tal manera que hoy se encuentran entre las instituciones mejor valoradas por la población.

Un buen ejemplo de esa adaptación ha sido su importante contribución a la atención de problemas tan apremiantes como la violencia contra las mujeres. Ponemos precisamente ese ejemplo, porque creemos que para responder adecuadamente a los nuevos problemas de la sociedad diversa tiene que producirse una transformación en las organizaciones policiales similar al que se ha producido en relación a la violencia de género. Así, consideramos urgente iniciar el desarrollo de un proceso que tenga como objetivos: lograr mayor conocimiento, más sensibilidad, mejor formación, nuevos procedimientos, la especialización y el incremento de recursos en los Cuerpos de Policía, para comprender la rica complejidad social, atender más eficazmente la diversidad y garantizar efectivamente un trato igualitario y respetuoso con las minorías.

Existen múltiples aspectos de la actuación policial, que mantienen una relación directa con la gestión de la diversidad social y la garantía de un trato igualitario. Entre ellos, por su especial relevancia, citamos las identificaciones y cacheos en lugares públicos, la atención a los delitos de odio o discriminatorios y a los problemas de seguridad que afectan específicamente a los colectivos minoritarios.

Basándose en la experiencia internacional, el modelo de Policía Comunitaria parece el más adecuado para hacer frente a los problemas de seguridad y convivencia. A través de él, los miembros de las comunidades de

diferentes culturas, nacionalidades, religiones, orientación sexual, discapacitados, etc. disponen de un espacio de diálogo y comunicación con los servicios policiales.

La realización de acciones positivas para que los servicios policiales reflejen en su composición la diversidad de la sociedad a la que sirven es otro de los pilares necesarios para avanzar en la integración de las minorías y el trato igualitario. Existen diversas experiencias, tanto en Europa como en Norteamérica, que avalan esta tesis.”

Después de este diagnóstico, el Manifiesto anunciaba la constitución de la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, *“abierta a la próxima incorporación de otras entidades²⁰ que compartan el objetivo de impulsar y promover cambios en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y mejoras en sus procedimientos de actuación, para garantizar a la sociedad diversa y -de forma especial a los colectivos minoritarios, más vulnerables- un trato policial igualitario”*.

En el Manifiesto, la Plataforma declaró los siguientes objetivos prioritarios de trabajo:

- *Sensibilizar a las autoridades responsables en materia de Seguridad Pública y a los cuerpos policiales de la necesidad de promover políticas de gestión de la diversidad.*
- *Promover la mejora de la formación policial en materia de gestión de la diversidad.*
- *Conseguir el registro estadístico específico de los delitos de odio o discriminatorios y establecer protocolos de actuación policial en esta materia por las instituciones competentes.*
- *Impulsar el acercamiento de las Policías Públicas a las comunidades minoritarias y su participación en las políticas de seguridad ciudadana.*
- *Fomentar la mejora de la atención policial a las personas pertenecientes a comunidades minoritarias.*
- *Definir criterios de actuación policial en materia de identificaciones callejeras, para establecer medidas de prevención y control del “perfil racial”.*
- *Promover acciones positivas para favorecer el ingreso en las Policías y en sus servicios auxiliares de personas pertenecientes a comunidades minoritarias.*
- *Difundir y reconocer las buenas prácticas y acciones positivas que desarrollen las Policías Públicas en materia de diversidad.*

20.- La Plataforma siempre ha pretendido ser una “representación simbólica” del conjunto de la sociedad diversa. Por esa razón, las organizaciones fundadoras impulsaron la participación del resto de las entidades que hoy integran la Plataforma, como: la Fundación Red de Apoyo a la Integración Sociolaboral (RAIS Fundación), la Asociación Comisión Católica Española de Migración (Accem), la Confederación Española de Federaciones y Asociaciones pro Personas Deficientes Mentales (FEAPS), la Fundación Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes (Cepaim), la Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales (FELGTB), el Movimiento Contra la Intolerancia (MCI) y la Red Acoge (RA). La Open Society Justice Initiative (OSJI) cambió recientemente su status de miembro de pleno derecho por el de observador.

5.2. La importancia de la sensibilización y la formación de los policías en la gestión de la sociedad diversa. Experiencias y buenas prácticas.

5.2.1. La Carta de Rotterdam y las recomendaciones del Oberaxe.

Como se decía en la Carta de Rotterdam, la formación constituye una de las herramientas de gestión más importantes para crear un cuerpo policial profesional y multicultural, que pueda ofrecer servicios a una sociedad multicultural.

Así mismo, la Carta defendía que los Centros de Formación Policial debían asumir una parte importante de la responsabilidad pública para transformar los cuerpos policiales monoculturales en instituciones multiculturales, porque dicha responsabilidad no podía recaer exclusivamente en los servicios policiales operativos.

Sin embargo, la Carta también hacía hincapié en la conveniencia de que las escuelas de policía aprovecharan las experiencias prácticas de los servicios policiales operativos en esta materia y que la formación debería tener el objetivo de adaptar los métodos y las habilidades existentes para tratar más eficazmente las situaciones de conflicto entre culturas diferentes.

Por último, la Carta proponía implicar a las organizaciones no gubernamentales y a personas de las comunidades étnicas minoritarias en los programas de formación policial, puesto que también ellos son destinatarios de los servicios policiales.

Conclusiones muy parecidas se recogen en la única publicación institucional del Estado dedicada a este asunto, titulada "Igualdad de trato y no discriminación: Guía de recomendaciones para la formación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad"²¹ que, por su claridad y concreción, recogemos literalmente:

"La existencia de una sociedad cada vez más diversa exige de la policía una redefinición de su propia naturaleza para llegar a convertirse en una policía de referencia para esa sociedad multiétnica. Requiere, por tanto, que la sensibilidad hacia las diferencias étnicas y culturales sea un objetivo incorporado en la misión organizacional. Esto implicará cambios en todas las esferas de actuación de los cuerpos, incluidas la definición de roles y tareas a desarrollar por los agentes policiales y, también, las políticas de gestión de recursos humanos, como contratación, retención, comunicación, etc.

La formación para el desarrollo del ejercicio profesional y su perfeccionamiento constituye uno de los fenómenos claves en la socialización policial. Especialmente durante los cambios de carrera, la adquisición de competencias y habilidades está estrechamente ligada a la transmisión de valores organizacionales. Si la construcción de una policía sensible a la diversidad forma parte de la misión de las organizaciones policiales, transmitirlo en el periodo de formación de los agentes policiales es la forma de garantizar su afianzamiento.

21.- Concha Antón y Carmen Quesada (2008). "Igualdad de trato y no discriminación: Guía de recomendaciones para la formación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE). La Guía contó con la colaboración de los centros oficiales de formación del Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil; del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña y de la Escuela de Seguridad de Navarra (dedicado a la formación de las Policías Autonómicas de dichas comunidades autónomas y de sus Policías Locales); y de la Academia Gallega de Seguridad, Academia de Policía de Canarias, Academia de Policía de Extremadura y de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía (dedicadas a la formación de sus respectivas Policías Locales).

En este sentido, los centros de formación policial tienen la oportunidad de liderar el camino hacia el cambio este proceso. Son sus aulas el marco idóneo para que se produzca el cambio de actitud y compromiso requerido de los policías. Si se quiere definir la figura del policía como un agente de cohesión social, con un rol proactivo y mediador, este papel debe ser transmitido claramente durante el periodo formativo. Para conseguirlo, se reclama una estrategia transversal, que consiga reflejar el propio compromiso del centro formativo con el respeto hacia la multiculturalidad y promueva ese respeto como un valor de toda la organización. Pero, además, la adecuación de las actividades policiales a las necesidades recién definidas deberá tener, por supuesto, una traslación en los contenidos impartidos y en las estrategias de formación utilizadas.

La estrategia transversal se plasma en una serie de premisas básicas que, necesariamente, deben ser acometidas si se desea que el efecto de las acciones específicas sea el esperado. Por otra parte, los valores no garantizan por sí solos que la actuación profesional se ajuste a las demandas ciudadanas. Es necesario, también, que los centros diseñen actividades formativas que proporcionen conocimientos y competencias profesionales relevantes en materia de racismo y xenofobia. Ambas estrategias –transversal y específica– son imprescindibles para conseguir cambios actitudinales y de valores que supongan una efectiva incorporación de éstos a las actividades profesionales cotidianas una vez superado el periodo formativo.”

5.2.2. La formación policial en España.

Sin contrastamos estos planteamientos con la realidad española resulta evidente lo lejos que todavía nos encontramos de lograr avances verdaderamente significativos en el terreno de la formación para la gestión policial de la sociedad diversa.

En la mayor parte de los centros oficiales de formación policial esta cuestión se limita a la formación en derecho constitucional y deontología policial en materia de no discriminación, y al estudio de las infracciones penales relacionadas en el Código Penal. Ciertamente, en algunos casos esta formación se complementa con conferencias y charlas impartidas por algunas organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos.

Sin embargo, la formación para la gestión policial de la sociedad diversa, entendida como esa “*estrategia transversal que consiga reflejar el propio compromiso del centro formativo con el respeto hacia la multiculturalidad*” todavía hoy brilla por su ausencia. Como tampoco existen, salvo muy contadas excepciones y la inmensa mayoría de ellas de carácter puntual, estrategias específicas para capacitar a los agentes y mandos policiales en la difícil y compleja gestión de la diversidad social. Algo que en absoluto debería extrañar, cuando tampoco se ha planteado la necesidad de formar en esta materia a los equipos directivos y docentes de los centros de formación policial.

En el año 2001, la Sección Española de Amnistía Internacional publicó un informe sobre la formación en derechos humanos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, en 2010 se publicó un segundo informe²², que actualizaba el realizado diez años antes. El trabajo no está directamente enfocado a la gestión de la diversidad, sino hacia los derechos humanos en un sentido más amplio; de otra parte, se limitó al análisis de los programas formativos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que reúnen en torno a un 60% del total de los

22.- Amnistía Internacional, 2010. “España: la formación en derechos humanos de las fuerzas de seguridad de ámbito estatal sigue siendo marginal. Actualización del análisis realizado en 2001”.

efectivos de los servicios policiales españoles. Pero, ante la falta de diagnósticos oficiales, hemos considerado oportuno incluir sus principales conclusiones, que reflejan una parte tan importante de la formación de la Policía española en esta materia.

El trabajo se detiene en el análisis de doce parámetros, los mismos que también fueron objeto de investigación en el Informe de 2001. Dado el objetivo de esta Guía, entre ellos nos detendremos solo en aquellos que presentan una relación más directa con la gestión policial de la diversidad:

1º) Formación sobre la situación de los derechos humanos en España.

Según el estudio de Amnistía Internacional, la información sobre la situación de los derechos humanos en España se reflejaba muy débilmente en los programas de formación analizados en 2001 en ambos cuerpos de seguridad del Estado y, en 2010, la situación no había cambiado sustancialmente: ni en los programas de formación del Cuerpo Nacional de Policía, ni en los de la Guardia Civil, se incluía ninguna unidad temática específica con una visión sobre esta materia, aunque si se trataba de forma colateral en algunas materias.

2º) La participación de organizaciones no gubernamentales y otras entidades externas en la formación policial.

Conforme a las conclusiones de la Carta de Rotterdam, para Amnistía Internacional también es esencial que las organizaciones no gubernamentales y otras entidades, desempeñen un papel importante en la formación de las fuerzas de seguridad.

En el último Informe de AI, se observó una apertura a la participación externa en la formación de los funcionarios de ambos cuerpos, aunque no de forma sistemática ni particularmente en la enseñanza de derechos humanos. Distintas ONG's e instituciones ajenas participan en actividades de formación complementaria a la formación de ingreso a través de conferencias.

3º) La carga lectiva de la enseñanza sobre derechos humanos.

En el análisis llevado a cabo por AI se concluía que la carga lectiva de la enseñanza en derechos humanos en ambos servicios policiales es claramente insuficiente, tanto para las categorías básicas como para las de mando. Por otro lado, se planteaba como una formación sectorializada y no transversal en el conjunto de los currículos formativos.

4º) La cualificación del profesorado que imparte enseñanza sobre derechos humanos.

Según el documento del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas²³ es importante que la selección de las personas para las presentaciones y otras actividades en los cursos de derechos humanos se base en criterios como la experiencia en el tema; la capacidad para adoptar la metodología del programa (en particular sus aspectos interactivos); y la credibilidad y reputación, especialmente entre los profesionales del sector que vayan a participar en el programa.

En el análisis llevado a cabo por Amnistía Internacional se concluía que ni en el Cuerpo Nacional de Policía ni en la Guardia Civil había exigencias específicas de conocimientos sobre derechos humanos para el profesora-

23.- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Derechos humanos y aplicación de la ley. Guía para instructores en derechos humanos para la policía. Serie de capacitación profesional N°5/Add.2.

do (ni para el interno, ni para el externo) salvo el que pudiera derivarse del conocimiento de una materia más amplia que los englobara.

5º) Exigencia al alumnado de actitudes y valores en derechos humanos.

Como dice AI en su Informe, “podría afirmarse que para que las fuerzas de seguridad realicen un trabajo respetuoso con los derechos humanos hay que comenzar con una adecuada selección de sus integrantes –tanto inicialmente como durante la formación– que excluya a quienes no respetan ni mantienen valores y actitudes en consonancia con los derechos humanos”.

“Aunque algunos valores pueden enseñarse sin dificultad, otros serán muy difíciles de inculcar si no están ya presentes en las personas. Más allá de filtros objetivos, como la comprobación de los antecedentes penales, es difícil evaluar la actitud de las personas aspirantes a formar parte de las fuerzas de seguridad pero, en cualquier caso, las actitudes homófobas, racistas, xenófobas o abiertamente discriminatorias hacia la mujer, entre otras, deberían ser objeto de detección en la fase de selección y objeto de seguimiento posterior. Un método puede ser el desarrollo de pruebas que determinen, por ejemplo, la sensibilidad de los aspirantes hacia situaciones discriminatorias contrarias a los derechos humanos”.

A pesar de ello, según las conclusiones de AI, en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado la selección parece concentrarse en el proceso de oposición para ingresar en la formación. Posteriormente, no parece haber procedimientos efectivos que aseguren que se descarta a alumnos o alumnas en razón de actitudes y valores contrarios a los derechos humanos.

6º) Orientación de la metodología utilizada.

En este aspecto, el Informe analiza si la metodología utilizada en la formación se limita a transmitir conocimientos teóricos o se orienta a la asimilación de pautas y valores.

En el Cuerpo Nacional de Policía, la interiorización de valores se plantea como un objetivo en las unidades temáticas, y se refuerza en las actividades prácticas y en las actividades de formación complementaria. Sin embargo, en la Guardia Civil la metodología utilizada para la formación en materia de derechos humanos sigue orientada casi exclusivamente a la transmisión de conocimientos teóricos, en particular en la escala de cabos y guardias.

7º) El peso de la formación práctica frente a la teórica en materia de derechos humanos.

Según el Informe, en el Cuerpo Nacional de Policía, la enseñanza en derechos humanos, aunque escasa, incorpora actividades prácticas para el debate, la reflexión y el aprendizaje. Sin embargo, en la Guardia Civil, la formación en derechos humanos es eminentemente teórica y se basa en el estudio de textos jurídicos.

8º) La formación en relación a la inmigración y el refugio y asilo.

Como recoge AI en su Informe “El Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas dice que los organismos de policía encargados del control de fronteras y de la aplicación de las leyes de inmigración deberán impartir capacitación especializada en materia de derechos de las personas refugiadas y los extranjeras, así como de las garantías procesales concedidas a estos grupos. Asimismo, indica que deben establecerse unidades especiales, con los conocimientos jurídicos, lingüísticos y sociales que sean necesarios, para que se centren en la protección más que en la aplicación de las leyes de inmigración”.

A pesar de ello, según AI, la formación en esta materia se aborda en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado desde el control de la inmigración ilegal y sin enfoque de derechos humanos, y la cuestión del asilo está prácticamente ausente en la formación de ingreso.

9º) La formación sobre el uso de la fuerza.

En el Cuerpo Nacional de Policía se aborda dentro del estudio de códigos deontológicos y se refuerza con el estudio de supuestos reales. No aborda la importancia de la rendición de cuentas. En la Guardia Civil no se presta atención dentro de la formación reglada en derechos humanos, aunque si se aborda a través del estudio de instrucciones ministeriales.

10º) Las limitaciones al principio de obediencia debida.

En el Cuerpo Nacional de Policía esta cuestión se aborda y se evalúa como conocimiento teórico, pero no se trata con ejemplos ni se facilita al alumnado cauces y garantías para alentar la desobediencia a órdenes ilegales. En la Guardia Civil ni siquiera se trata de forma diferenciada, sino que se engloba en los principios básicos de actuación.

11º) Seguimiento y evaluación de los programas de formación.

En el Cuerpo Nacional de Policía no existe una evaluación global de los programas de formación; la evaluación se basa especialmente en encuestas al alumnado sobre la formación recibida. Sin embargo, en la Guardia Civil se detecta una evolución favorable en materia de evaluación, con encuestas al alumnado, profesorado y mandos de destino, orientadas a detectar carencias en la formación; pero no parece que haya una evaluación relacionada con los derechos humanos.

12º) El compromiso exigido al alumnado para llevar a la práctica lo aprendido en materia de derechos humanos.

Tanto en uno como en otro Cuerpo, el compromiso se considera implícito en el acto de nombramiento, sin que se desarrollen procedimientos de control posterior ajenos al régimen penal o disciplinario.

5.2.3. Los cambios necesarios.

A pesar de que las críticas sociales hacia los servicios policiales españoles son cada vez más crecientes por las actuaciones policiales que están relacionadas con esta cuestión, todavía no se ha consolidado el divorcio del conjunto de los colectivos sociales minoritarios con la Policía. Al menos, con la misma virulencia que se ha producido en algunos países de nuestro entorno; de ahí la necesidad de adoptar decisiones urgentes para evitar un deterioro que, una vez producido, resultará muy difícil de reparar.

Aunque en su contenido se ha eludido el diagnóstico de la situación de la formación policial en materia de gestión de la diversidad social, el informe "Guía de recomendaciones para la formación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad" del Oberaxe plantea en sus conclusiones las líneas fundamentales que deberían implementarse desde las instituciones oficiales competentes para la formación de los servicios policiales.

En primer lugar, esta publicación afirma con rotundidad que *"Para conseguir una organización sensible a la multiculturalidad y etnicidad social es necesario que el compromiso hacia la diversidad impregne la visión, misión, valores, estructuras, proceso, políticas y servicios de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. La formación es, en este sentido, sólo un elemento más del proceso. Debe entenderse, por tanto, que las estrategias (...) tendrían que estar*

integradas en un marco de acción mayor, probablemente dirigido desde la metodología de desarrollo organizacional y orientado al cambio.”

Esta Guía también afirma que *“sería necesario considerar las acciones formativas integradas en un plan de acción propio del centro de formación, y no como elementos aislados. Para ello es imprescindible: lograr el compromiso de la dirección del centro formativo con el valor de la multiculturalidad; que aparezca así reflejado en la definición de objetivos y que se le de prioridad, con medidas como su integración en la Carta de Servicios del Centro de Formación y de las organizaciones destinatarias de la misma y estableciendo una persona responsable de la formación en diversidad cultural, igualdad de trato y no discriminación. Será necesario, también, que estos principios guíen la actuación de los formadores de los agentes y que, para lograr el cambio de actitudes, no sólo se transmitieran conocimientos, sino que también se proporcionasen experiencias y contactos que modifiquen afectos y conductas.”*

Y sigue: *“El éxito de un programa de formación para la sensibilización que pretenda no sólo generar conocimiento, sino, también modificar actitudes debería ser apoyado de forma inequívoca por la dirección de la policía en general y la del centro, en particular. El compromiso de la dirección con el programa de sensibilización debe ser evidente tanto para docentes como para alumnos de los centros de formación”.*

Partiendo de estas premisas, la Guía hace una serie de recomendaciones sobre los diversos aspectos necesarios para mejorar sustancialmente la formación, en concreto:

- Sobre la formación del profesorado y el diseño de los materiales docentes (incorporación de la temática al currículo formativo del profesorado, contenido de la formación, etc.).
- Sobre las estrategias de formación: fomento del contacto de los agentes en formación y perfeccionamiento con asociaciones, ONGs que trabajan con colectivos inmigrantes y minorías étnicas; reclutamiento, promoción y retención de agentes pertenecientes a distintas comunidades étnicas y culturales o sensibles a ellas; acciones de divulgación del compromiso con los inmigrantes y grupos minoritarios por parte de los agentes; y fomento del contacto directo con extranjeros no residentes vinculados profesionalmente a la labor policial.
- Sobre los ámbitos de formación en diversidad cultural, igualdad de trato y lucha contra la discriminación, donde se presentan acciones específicas de formación para sensibilizar a los agentes policiales en diversidad cultural, igualdad de trato y lucha contra la discriminación, se definen los enfoques formativos que pueden ser utilizados por los centros y los objetivos, inconvenientes, ventajas y requerimientos. También se perfilan algunos de los contenidos que deberían incorporarse a la formación y al perfeccionamiento de los agentes.

Todas estas medidas resultan imprescindibles para lograr el cambio sustancial que nos permitirá contar con servicios policiales más profesionalizados y con una orientación multicultural.

5.2.4. Experiencias y buenas prácticas.

En el ámbito local, son cada vez más numerosas las Policías Locales que incluyen en sus programas de formación talleres de conocimiento de diferentes culturas, religiones, etc. (gitana, islámica, rumana...) que facilita el acercamiento de estos servicios policiales a la sociedad diversa. Además, en la mayoría de los casos, estas acciones formativas son impartidas con la colaboración del tejido social de los colectivos minoritarios, lo que

ha impulsado una mayor relación de estos servicios policiales con las minorías y les ha permitido conocer, de primera mano, su percepción del trabajo policial.

También destacamos las acciones formativas de las Policías Locales de Fuenlabrada y Girona, junto con los Mossos d'Esquadra de esta ciudad catalana desarrollaron en 2007, como preparación para el desarrollo del Proyecto Stepps. En todos los casos, las acciones formativas contaron con la participación de organizaciones no gubernamentales y de miembros del tejido social representativo de los colectivos sociales minoritarios en estas localidades.

El Centro de Formación Integral en Seguridad y Emergencias (CIFSE) Ayuntamiento de Madrid organiza anualmente algunas acciones formativas directamente relacionadas con la gestión policial de la sociedad diversa, en las que se tratan diversos aspectos.

Pero, sin lugar a ninguna duda, la experiencia más importante es la que se está desarrollando por la Generalidad Valenciana, a través del **I Plan de Actuación para los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana²⁴ ante posibles situaciones de racismo y xenofobia.**

El Plan contempla un conjunto de objetivos que se llevarán a cabo a través de cuatro líneas estratégicas: sensibilización, formación, prevención e intervención. Entre dichos objetivos se destacan: sensibilizar a los Cuerpos de Policía Local como agentes clave para la mejora del nivel de seguridad ciudadana mediante la prevención y detección de posibles situaciones de racismo y xenofobia y contribuir a una formación específica de los Cuerpos de Policía Local en caso de intervención frente al racismo y la xenofobia, detección e intermediación de conflictos.

Dentro de la línea estratégica destinada a la sensibilización se establece *"el compromiso de concienciar a los miembros de los Cuerpos de Policía Local sobre el importante papel que juegan como actores para la prevención e intervención frente al racismo y la xenofobia. Siguiendo esta filosofía, en el proceso formativo de los Cuerpos de Policía Local de la Comunitat Valenciana se considera necesaria la capacitación y perfeccionamiento profesional en actitudes, valores y conductas tolerantes de modo que se garantice la convivencia pacífica de sus ciudadanos"*.

Así, los objetivos que se plantean en este ámbito son:

- Adquirir un compromiso social por parte de los Cuerpos de Policía Local para contribuir al logro de una sociedad democrática en términos de tolerancia, respeto y convivencia pacífica.
- Destacar la relevancia social que los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana poseen en la prevención y actuación frente al racismo y la xenofobia.
- Promover los valores y actitudes que subyacen en la prevención y actuación frente a cualquier acto racista y xenófobo.
- Informar sobre las novedades legislativas que en materia de racismo y xenofobia se aprueben.

Tales objetivos se desarrollarán a través de las siguientes acciones:

- Elaboración por parte de la Consejería de Gobernación de un Código Deontológico Profesional.

24.- Conforme a lo establecido en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los respectivos Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas tienen competencias en materia de coordinación y formación de sus Policías Locales.

- La Consejería de Gobernación realizará cada anualidad tres sesiones de sensibilización frente al racismo y la xenofobia; una en cada una de las provincias de la Comunidad.
- El Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias (IVASPE) diseñará y desarrollará seminarios sobre el racismo y la xenofobia para la promoción de actitudes y valores sociales entre los miembros de los Cuerpos de Policía Local.
- El IVASPE remitirá mensualmente información sobre las novedades legislativas en materia de prevención y actuación frente al racismo y la xenofobia.

En la línea estratégica dedicada a la formación se plantea la necesidad de que los miembros de las Policías Locales *"deben recibir una formación adecuada y actualizada que les ayude a hacer frente a la complejidad que entraña el racismo y la xenofobia y, a su vez, contemple los avances tecnológicos, científicos y sociales que imperan en la sociedad del momento. Por esta razón, la formación está orientada a la capacitación y el perfeccionamiento de los profesionales desde dimensiones cognitivas (contenidos), afectivas (actitudes) y procedimentales (conductas) de modo que no baste la mera transmisión de información relacionada con el racismo y la xenofobia."*

Los objetivos definidos en esta línea estratégica son los siguientes:

- Ofrecer una visión global sobre la situación del racismo y la xenofobia, así como una aproximación conceptual.
- Resaltar el valor de la diversidad cultural en la sociedad actual.
- Identificar y rechazar los estereotipos e indicios relacionados con el racismo y la xenofobia.
- Informar sobre cómo deben actuar los Policías Locales de la Comunidad ante posibles situaciones racistas o xenófobas.
- Ofrecer una formación básica en técnicas de comunicación social y habilidades sociales para facilitar las denuncias de víctimas del racismo y la xenofobia.
- Potenciar la colaboración y participación de los ciudadanos e instituciones relacionadas con el racismo y la xenofobia para la búsqueda de soluciones conjuntas.
- Contribuir a una formación teórico-práctica para la recogida de datos que permita la identificación de señales o indicios relacionados con el racismo y la xenofobia a nivel municipal para su posterior análisis y estudio.
- Orientar sobre la elaboración y ejecución de programas de actuación para la prevención e intervención frente al racismo y la xenofobia.
- Informar sobre las novedades legislativas que en materia de racismo y xenofobia se aprueben.

Los objetivos definidos se desarrollarán a través de las siguientes acciones:

- Desarrollo por el IVASPE de diferentes acciones formativas sobre la inmigración y la diversidad cultural en la Comunidad Autónoma; la identificación de estereotipos o indicios de índole racista o xenófoba; normativa vigente en materia de prevención e intervención frente al racismo y la xenofobia; talleres teórico-prácticos para la mejora de las habilidades sociales y las técnicas de comunicación social; sesiones prácticas de orientación para mejorar la participación ciudadana y la colaboración institucional en la prevención frente al racismo y la xenofobia desde diferentes ámbitos (tejido asociativo, familiar y escolar); y sobre las diversas técnicas de investigación social útiles para la recogida de información a nivel municipal relacionada con el racismo y la xenofobia.

- Los cursos y talleres propuestos se incluirán en el Plan Anual de Formación que el IVASPE ofrece a los miembros de los Cuerpos de Policía Local y que anualmente publica en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana, mediante Resolución de la Consejería de Gobernación.
- En el periodo 2011-2012 se creará el "Diploma de agente policial especialista en materia de racismo y xenofobia" que incluirá en su currícula diferentes cursos y seminarios ofrecidos en el Plan Anual de Formación del IVASPE.
- Se creará la red de trabajo PIRAXE (Prevención e Intervención frente al racismo y la xenofobia) como un espacio para la formación y perfeccionamiento continuo entre los miembros de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad.

Todas las acciones llevadas a cabo por la Consejería de Gobernación y por los diferentes Cuerpos de Policía Local al amparo de este Plan se plasmarán en una Memoria Anual que elaborará la Unidad Antidiscriminación (UA), que también será responsable del análisis de los datos recogidos, de la detección de los problemas emergentes y de cambios en las necesidades sociales. Para ello podrá contar con el apoyo de profesionales externos especialistas en la prevención e intervención contra el racismo y la xenofobia.

Considerando la colaboración de los diversos actores implicados, la sociedad civil y los agentes policiales, la UA elaborará propuestas de actuación futuras ajustadas a la información obtenida. De la memoria anual y de las propuestas futuras de actuación será informada y oída la Comisión de Coordinación de las Policías Locales antes de la publicación e implementación de las acciones propuestas.

5.3. La actuación policial por infracciones penales relacionadas con delitos de odio y discriminatorios y el registro específico de este tipo de delitos y faltas. Experiencias y buenas prácticas.

5.3.1. Los delitos de odio y discriminatorios.

Como ya hemos visto en anteriores capítulos de esta Guía, la nota común que caracteriza a los llamados delitos de odio y discriminatorios es que el fin último que motiva a la persona autora de la acción delictiva es el odio al diferente. Este odio se ve reflejado en conductas xenófobas, racistas, homófobas, aporófobas (odio a los pobres), de intolerancia religiosa, ideológica o de conciencia, o hacia las discapacidades físicas o psíquicas y otras violaciones directas de los principios de libertad, igualdad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

La caracterización de la víctima por su identidad con un grupo o colectivo es una de las características esenciales de estos delitos. De hecho, el impacto psicológico que se produce con hechos idénticos (por ejemplo: la agresión física de una persona a otra) es mucho mayor que si no existiese un prejuicio hacia la víctima.

En el marco de la Unión Europea existe una creciente sensibilización ante este tipo de conductas y se otorga una especial importancia al derecho penal como instrumento para combatir eficazmente la discriminación y el odio a los diferentes.

A pesar de ello, la experiencia pone de manifiesto que muchos de estos hechos son considerados como hechos de trascendencia menor por policías, jueces y fiscales y es relativamente frecuente que se reputen como meras faltas o infracciones leves, no agotándose en algunos supuestos toda la antijuricidad o reprochabilidad penal que merece la conducta, conforme al marco jurídico vigente.

De otra parte, existe un gran desconocimiento de las organizaciones policiales, en relación a la cifra real de las conductas de odio o de trato discriminatorio o con componente de discriminación que se están cometiendo, ya que no son pocos los países que no han establecido procedimientos para su registro específico.

5.3.2. El Código Penal español y los *delitos de odio*.

Nuestro Código Penal hace referencia a las situaciones de discriminación penalmente reprochables en los siguientes artículos:

- *Artículo 22 del Código Penal (agravante de odio).*

Son circunstancias agravantes de las infracciones penales:

Apartado 4. Cometer el 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 u orientación sexual, o la enfermedad o minusvalía que padezca.

- *Artículo 314 del Código Penal (discriminación laboral).*

Los que produzcan una grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, por ostentar la representación legal o sindical de los trabajadores, por el parentesco con otros trabajadores de la empresa o por el uso de alguna de las lenguas oficiales dentro del Estado español, y no restablezcan la situación de igualdad ante la Ley, tras requerimiento o sanción administrativa, reparando los daños económicos que se hayan derivado, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de 12 a 24 meses.

- *Artículo 510 del Código Penal (provocación a la discriminación).*

1. Los que provocaren a la discriminación, al odio o a la violencia contra grupos o asociaciones, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, enfermedad o minusvalía, serán castigados con la pena de prisión de uno a tres años y multa de seis a doce meses.
2. Serán castigados con la misma pena los que, con conocimiento de su falsedad o *temerario desprecio hacia la verdad, difundieren informaciones injuriosas sobre grupos o asociaciones* en relación a su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, enfermedad o minusvalía.

- *Artículo 511 del Código Penal (denegación de servicio por trato discriminatorio).*

1. Incurrirá en la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años, el particular encargado de

un servicio público que deniegue a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía.

2. Las mismas penas serán aplicables cuando los hechos se cometan contra una asociación, fundación, sociedad o corporación o contra sus miembros por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía.
3. Los funcionarios públicos que cometan alguno de los hechos previstos en este artículo, incurrirán en las mismas penas en su mitad superior y en la de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a cuatro años.

- Artículo 512 del Código Penal (denegación de prestación por trato discriminatorio).

Los que en el ejercicio de sus actividades profesionales o empresariales denegaren a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, incurrirán en la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio, por un periodo de uno a cuatro años.

- Artículos 522 a 525 del Código Penal (delitos contra la libertad de conciencia, los sentimientos religiosos y el respeto a los difuntos).

- Artículo 522 (Impedir o forzar la práctica de actos religiosos).

Incurrirán en la pena de multa de cuatro a diez meses:

1. Los que por medio de violencia, intimidación, fuerza o cualquier otro apremio ilegítimo impidan a un miembro o miembros de una confesión religiosa practicar los actos propios de las creencias que profesen, o asistir a los mismos.
2. Los que por iguales medios fuercen a otro u otros a practicar o concurrir a actos de culto o ritos, o a realizar actos reveladores de profesar o no profesar una religión, o a mudar la que profesen.

- Artículo 523 (Impedir o perturbar actos de confesiones religiosas).

El que con violencia, amenaza, tumulto o vías de hecho, impidiere, interrumpiere o perturbare los actos, funciones, ceremonias o manifestaciones de las confesiones religiosas inscritas en el correspondiente registro público del Ministerio de Justicia e Interior, será castigado con la pena de prisión de seis meses a seis años, si el hecho se ha cometido en lugar destinado al culto, y con la de multa de cuatro a diez meses si se realiza en cualquier otro lugar.

- Artículo 524 (Actos de profanación en lugar destinado al culto).

El que en templo, lugar destinado al culto o en ceremonias religiosas ejecutare actos de profanación en ofensa de los sentimientos religiosos legalmente tutelados será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses.

- Artículo 525 (Escarnio).

1. Incurrirán en la pena de multa de ocho a doce meses los que, para ofender los sentimientos de los miembros de una confesión religiosa, hagan públicamente, de palabra, por escrito o mediante cual-

quier tipo de documento, escarnio de sus dogmas, creencias, ritos o ceremonias, o vejen, también públicamente, a quienes los profesan o practican.

2. En las mismas penas incurrirán los que hagan públicamente escarnio, de palabra o por escrito, de quienes no profesan religión o creencia alguna.

5.3.3. Procedimientos de actuación policial.

De la lectura del apartado anterior se podría concluir que la ley penal española dispone de suficientes instrumentos para combatir los diferentes tipos de conductas de odio o discriminatorias. Sin embargo, la realidad es que –en el ámbito policial- diversos factores, como la insuficiente sensibilidad ante este problema, la deficiente formación o la falta de claros y concretos criterios de actuación de los servicios policiales, convierten casi en una anécdota la utilización del Código Penal en esta materia.

La experiencia internacional en países de nuestro entorno ha puesto de manifiesto que la atención policial a este tipo de delitos resulta especialmente importante porque de no garantizarse una respuesta pública adecuada, pueden producirse fracturas sociales de gran trascendencia y de difícil reparación. El ataque a personas o grupos por el hecho de ser diferentes fomenta la división de la comunidad y, si el sistema público de seguridad no da a estos hechos una respuesta adecuada, puede conllevar -en últimos extremos- estallidos sociales muy virulentos.

Por esa razón, los servicios policiales pueden y deben mejorar sensiblemente su atención a este tipo de hechos, estableciendo procedimientos que garanticen una respuesta de calidad y estrictamente ajustada al ordenamiento jurídico. Como ya se ha hecho con otras lacras sociales -como es el caso de la violencia de género- la actuación policial en este tipo de incidentes debe estandarizarse, para que un criterio individual nunca pueda evitar u obstaculizar que el juez o el fiscal comprueben la presencia de una supuesta infracción penal de odio o discriminatoria, o del agravante que corresponda en un determinado tipo delictivo.

Por ejemplo, una patrulla policial puede atender una pelea callejera en la que se ha producido una agresión con lesiones leves y limitarse a recoger datos de identidad de las personas implicadas, sin dar relevancia al motivo de la misma, aunque se hayan producido insultos previos, menospreciando alguna característica física o social de la víctima. De hecho, muchas más veces de las que imaginamos, detrás de incidentes aparentemente cotidianos se esconden componentes de odio que, en diferentes circunstancias, no hubieran derivado en agresiones. Lo mismo puede ocurrir con grafitis racistas, xenófobos u homófobos: pueden ser tratados como simples infracciones administrativas, cuando algunas veces pueden revestir el carácter de infracción penal.

Otra característica de este tipo de delitos es que, antes de realizarlos, sus autores/as han protagonizado, con mucha probabilidad, numerosos hechos discriminatorios; es decir, que el delito es la punta de un iceberg formado por multitud de incidentes que acaban en un hecho más grave, que constituye una infracción penal. Detectar estos hechos y combatirlos desde el inicio es prevención y, además, supone fomentar la cohesión social.

Para conocer el verdadero alcance de este problema resulta necesario que los servicios policiales recojan todos los incidentes de este tipo de los que tengan conocimiento; bien por denuncias formales, la propia actuación policial o a través de entidades cívicas u organismos públicos que les hagan llegar esta información. Así, es muy importante que los protocolos policiales también garanticen su registro estadístico, para poder conocer sus características y acometer las acciones preventivas que sean necesarias. De hecho, cada vez son más los servicios policiales europeos que no solo practican el registro de las infracciones penales, sino también de

todos aquellos *incidentes* que sean percibidos por sus víctimas como discriminatorios, aunque ni siquiera supongan infracciones administrativas.

Por último, no hay que olvidar la atención especial que la policía debe dar a las víctimas de este tipo de delitos, porque son especialmente vulnerables y muchas veces desconfían del sistema y de los propios servicios policiales. Esta realidad hace que la víctima se sienta particularmente vulnerable, degradada y amenazada; de hecho, para ella, sufrir este delito puede convertirse en una de las experiencias más traumáticas de su vida. Además, esta percepción se transmite al conjunto de su colectivo social cuando se difunde a la opinión pública. Por eso, las instituciones policiales deben prestar la máxima atención a la víctima para ayudarle en la transcripción de su denuncia, detallar exactamente y en toda su extensión los hechos que han ocurrido, el tipo de discriminación padecido y facilitar el máximo de datos posible para lograr la identificación de sus autores/as.

5.3.4. Experiencias y buenas prácticas en España.

En nuestro país hay solo existen dos servicios policiales -los Mossos d'Esquadra y la Policía Local de Fuenlabrada (Madrid)- que disponen de sus respectivos protocolos de actuación en esta materia. El de la policía autonómica catalana se denomina "*Procedimiento de hechos delictivos motivados por el odio o la discriminación*"²⁵ y el de la Policía Local de Fuenlabrada "*Manual de procedimiento para la actuación policial ante infracciones penales por trato discriminatorio*"²⁶. Ambos fueron elaborados en marzo del año 2010.

Los dos documentos parten de identificar los hechos delictivos que deben incluirse entre los denominados delitos de odio o discriminatorios, hacen un repaso de los diferentes artículos del Código Penal de interés en esta materia, establecen los procedimientos de actuación que deben seguir las diferentes unidades de sus servicios policiales (patrulleros y policía judicial) y, finalmente, recogen las principales normas nacionales e internacionales de aplicación.

Como aspectos diferenciadores, cabe resaltar que los Mossos d'Esquadra dedican un apartado a sus *Oficinas de Relaciones con la Comunidad*, a las que encomienda el contacto con diferentes colectivos con la finalidad de conocer la realidad social y detectar sus necesidades en materia de seguridad ciudadana, asesorarles sobre sus derechos, "*sobre lo que se puede denunciar y cómo hacerlo*". Así mismo, se plantea que estas unidades policiales fomentarán la oferta de charlas informativas a los colectivos de riesgo. En el ámbito de la sensibilización social, también se propone hacer difusión de charlas informativas en los centros escolares sobre estos derechos, relacionados con los delitos de odio y discriminación, "*informando a los jóvenes sobre la responsabilidad penal en caso de infringir estos preceptos y fomentando el respeto y la tolerancia hacia la diversidad como valores esenciales de nuestra sociedad y como modelo de convivencia*".

Por su parte, la Policía Local de Fuenlabrada dedica el último apartado de su Manual al tratamiento policial especializado y al registro estadístico de las infracciones penales discriminatorias. Así, establece que "*Al margen de la tramitación que corresponda para la documentación policial, tanto en el ámbito de las unidades operativas..., como en el de Policía Judicial, una copia de la misma deberá remitirse al mando responsable de Relaciones con Comunidades Minoritarias, al objeto de su información y de la actuación específica que corresponda. Sin perjuicio de otra contabilidad estadística por parte de las distintas unidades de Policía Local, dicho mando será res-*

25.- <http://gestionpolicialdiversidad.org/PDFdocumentos/ProcedimientoDelitosMossos.pdf>

26.- <http://gestionpolicialdiversidad.org/PDFdocumentos/ActuacionTratoDiscr.pdf>

ponsable de la elaboración de una memoria trimestral y anual, para conocer la evolución y naturaleza de este tipo de hechos en el municipio”.

El Proyecto FIRIR²⁷, en el que han participado conjuntamente los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y de Interior, junto con las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Navarra y la FEMP ha supuesto el primer movimiento de la Administración Central para reformar el sistema estadístico policial, con fin de incluir específicamente los delitos de odio. Todavía falta por ver su desarrollo práctico.

5.4. La relación de la Policía con la sociedad diversa y la participación de ésta en las políticas públicas de seguridad. Experiencias y buenas prácticas.

5.4.1. La participación ciudadana: concepto y regulación legal en España.

En un sentido amplio, podemos definir la participación ciudadana como el modo en que las personas de una determinada comunidad toman parte en los asuntos públicos que les afectan. En sentido más estricto, podemos entender este concepto como la forma en que la ciudadanía toma parte en la definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, más allá de su participación en los procesos electorales.

La Constitución Española establece en su artículo 9.2 que: *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*. De otra parte, el artículo 23.1 proclama el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

No existe ninguna norma estatal que regule la participación ciudadana, a excepción de la normativa sobre Régimen Local. Por ejemplo, el artículo 18.1.b de la Ley 7/1985²⁸, reguladora de las Bases del Régimen Local, incluye entre los derechos y deberes de los vecinos el de *“Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal”*. Y, para los municipios legalmente considerados como “grandes ciudades”, el artículo 131 de esa misma norma instaura la figura del Consejo Social de la Ciudad, que estará integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas. A este Consejo, además de las funciones que sean determinadas por el Pleno, corresponderá la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos.

En base a esas normas, un gran número de municipios españoles han aprobado sus Reglamentos de Participación Ciudadana, donde se regulan la composición, competencias y funcionamiento de diversos *Consejos Locales*, en los que el tejido social (asociaciones vecinales, de padres y madres de alumnos, de empresarios, sindicatos, etc.) participa en las diferentes materias comprendidas entre las competencias municipales.

27.- Cofinanciado por la Comisión Europea en el marco del programa Europeo para el Empleo y la Solidaridad (2007-2013).

28.- Reformada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

En el ámbito autonómico también se han promulgado algunas normas, como la Ley 11/2008 de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana y la Ley 5/2010, de Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias.

En consecuencia, los principales entornos de desarrollo de las políticas de participación ciudadana en España se han producido en los niveles local y regional y, desde hace algunos años, muchos gobiernos regionales y cientos de ayuntamientos han constituido formalmente diversos órganos para canalizar la participación ciudadana.

Pero la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos no solo *interesa* desde la perspectiva del mandato legal. La participación cívica promueve la construcción de una sociedad activa que puede ayudar a impulsar cualquier aspecto de la vida social, económica, cultural o política. Esta sociedad, mediante su implicación en los asuntos públicos, enriquece la acción gubernamental y la dota de eficacia, pero, al mismo tiempo, este derecho ciudadano ayuda a generar un gobierno de mayor calidad. El sentido que hay detrás de la participación ciudadana, en definitiva, persigue un doble objetivo: mejorar la calidad de la gestión de las Administraciones Públicas y mejorar la calidad de las políticas y acciones concretas que éstas ponen en marcha.

Así, el proceso participativo es un diálogo constructivo y argumentado entre la ciudadanía y las instituciones, a través del cual se produce la oportunidad de llevar a cabo un seguimiento de la gestión de nuestros gobernantes y de los asuntos públicos, y la posibilidad de colaborar en la construcción de una sociedad mejor. Con los procesos participativos, las decisiones ganan legitimidad, representan un proyecto público y generan conocimiento y respeto entre la Administración y la ciudadanía.

Y todo lo dicho es igualmente válido para las políticas de seguridad ciudadana.

5.4.2. La participación ciudadana en las políticas públicas de seguridad.

A pesar de ello, la experiencia española en materia de participación ciudadana en el ámbito de la seguridad se ha limitado al mundo local y no de una forma generalizada.

En el año 1995 el Gobierno elaboró un proyecto de ley para regular los Consejos de Seguridad Ciudadana, que finalmente no se sometió a la consideración de las Cortes. Desde ese mismo año si existe –aunque carece de fuerza normativa- una Instrucción de la Secretaría de Estado de Interior por la que se creaban el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, así como los Consejos Provinciales y Locales, con lo que se pretendía *"dar cabida a los más amplios sectores de la sociedad comprometidos en el desarrollo de la convivencia en la sociedad, buscando un nuevo diseño de la política de seguridad, que considerara a los ciudadanos su elemento central, bajo los siguientes presupuestos básicos:*

- Promover y facilitar la corresponsabilización de los ciudadanos en la formulación de las políticas de seguridad y su posterior seguimiento.
 - Profundizar en la cooperación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con los ciudadanos y sus movimientos asociativos.
 - Posibilitar un mayor acercamiento de la administración de la seguridad pública al ciudadano y una mayor agilización en el funcionamiento de la misma
- En el año 2006 esta Instrucción fue derogada y sustituida por otra de la Secretaría de Estado de Seguridad, en la que se suprimieron los Consejos Provinciales,

se creaban los de ámbito autonómico y se “*instaba*” a los municipios a crear Consejos Locales, a través de propuestas a las Juntas Locales de Seguridad.

Pero, salvo honrosas excepciones, ambas Instrucciones han tenido muy escasa repercusión práctica. El funcionamiento del Consejo Nacional ha sido muy limitado y con muy escasa repercusión social. En las diferentes Comunidades Autónomas, solo Madrid, entre los años 2002 y 2004²⁹, otorgó gran relevancia a su trabajo y consiguió una fuerte implicación del tejido social en el apoyo al Plan Regional de Seguridad Ciudadana que elaboró la Delegación del Gobierno en ese territorio.

Sin embargo, en decenas de municipios –sobre todo en las poblaciones más importantes– se han constituido y han mantenido un funcionamiento relativamente aceptable los Consejos Locales de Seguridad que, en muchos casos, han sido regulados normativamente a través de Reglamentos Municipales.

Normalmente, en su composición se ha incluido a los jefes de los servicios policiales competentes en el término municipal (Cuerpo Nacional de Policía o Guardia Civil, Policía Autonómica y Policía Local), así como a los representantes del tejido social más relevante de los respectivos pueblos y ciudades³⁰.

Pero, aunque el funcionamiento de los Consejos Locales ha sido mucho más efectivo que los de ámbito territorial superior, ni mucho menos puede considerarse una política generalizada, ya que todavía son inexistentes en muchos municipios.

En las localidades donde este tipo de órganos de participación ciudadana han logrado un funcionamiento efectivo se han logrado importantes beneficios, como los siguientes:

- Al establecerse fórmulas y procedimientos más o menos estables de interacción entre el tejido social y la Policía, los servicios policiales se acercan más a la ciudadanía.
- Facilitan a la Policía un conocimiento directo de la percepción ciudadana sobre la situación de la seguridad y sobre la gestión de los servicios policiales.
- Facilita a la Policía información muy valiosa sobre los problemas de seguridad y convivencia.
- Otorga mayor legitimidad social a la Policía y favorece una gestión más transparente del servicio policial.
- Impulsa la cooperación de la ciudadanía con el desarrollo de las políticas de seguridad.

5.4.3. La participación de la sociedad diversa en las políticas de seguridad.

Ya se ha visto que la experiencia institucional española no ha sido muy rica en el impulso de las políticas de participación ciudadana en materia de seguridad. Pero ahora proponemos la introducción de una nueva variable: la necesidad de desarrollar medidas que favorezcan y garanticen la participación de la sociedad diversa (y, concretamente, de los colectivos sociales minoritarios) en las políticas públicas de seguridad.

Desde luego, resulta legítimo plantearse si es necesario poner en marcha tales medidas específicas o si la participación de dichos colectivos debería, más bien, integrarse a través de las diversas entidades que conforman

29.- Siendo Delegado del Gobierno Constantino Méndez Martínez.

30.- Por ejemplo, además de asociaciones vecinales, de padres y madres de alumnos, de empresarios y sindicatos, etc. y también han incluido la representación de otros Consejos Locales, como los de Mujer, Juventud o de los Consejos Interculturales.

el “tejido social genérico” (asociaciones vecinales, sindicatos, etc.). No es esa nuestra opinión y vamos a expresar algunos argumentos en la dirección contraria.

En anteriores capítulos de esta Guía³¹ se ha puesto de manifiesto la importancia cuantitativa que puede suponer la sociedad diversa, si es contemplada como el mundo amplio, plural y complejo que realmente es. Pero, cada uno de los colectivos que la conforman, tienen necesidades, experiencias y percepciones en relación con la seguridad muy diferenciadas.

Hay elementos evidentes: como algunas discapacidades (la mudez y la sordera, por ejemplo) o las dificultades para expresarse en castellano. Pero también existen otros más ocultos, como las diferencias religiosas, culturales o en los códigos de comunicación.

Sus especiales experiencias y características hacen que estos colectivos tengan una percepción de los servicios policiales, de las políticas públicas de seguridad, de la situación de la seguridad ciudadana y de la convivencia muy distintas de las que tiene la sociedad en general. Y lo mismo ocurre con sus expectativas y necesidades en este ámbito. En todo caso, hay que enfatizar que de lo que se trata es no de conceder privilegios o exenciones de obligaciones a ciertas personas por razón de su identidad cultural, sino de hacer que el disfrute de los derechos sea igualmente accesible para todas las personas, con independencia de sus condiciones o convicciones.

Por ejemplo, en muchos países de donde proceden los inmigrantes que hoy viven en nuestro país, la Policía no representa un servicio público, ni aporta seguridad a la comunidad, sino que constituye un órgano de represión política y social, en el que impera la corrupción. Y esa experiencia social y personal no se disuelve de forma automática al llegar a Europa y encontrarse con policías que visten distinto uniforme. De otra parte, las situaciones de estancia irregular, el desconocimiento de nuestras normas legales, el miedo al rechazo... también son factores que dificultan la relación de la sociedad diversa con la Policía y con el tejido social representativo de la sociedad mayoritaria.

Si, más allá de las denuncias formales, la Policía quiere conocer el tipo de delincuencia a que se ven sometidos los comercios “todo a 1€” regentados por ciudadanos de origen chino. O las necesidades de servicio policial que tienen las confesiones religiosas minoritarias para desarrollar algunos de sus ritos en lugares públicos. O las dificultades que tienen los sordomudos para comunicar un requerimiento, la Policía debe poner en marcha medidas organizativas o establecer fórmulas y procedimientos que garanticen su relación con una parte muy importante de la comunidad que tiene unas condiciones y unas necesidades diferenciadas.

Todas estas razones aconsejan la necesidad de desarrollar diversas medidas para favorecer una comunicación bidireccional específica entre los servicios policiales y los diferentes colectivos que integran la sociedad diversa.

Desde luego, todavía existen muy pocas experiencias en esa dirección, pero las que se han producido han contribuido de forma muy importante a incrementar la legitimidad social de los servicios policiales que las han impulsado y a mejorar su eficacia en la prevención del delito y otras conductas asociales.

31.- Ver el capítulo 3º sobre la sociedad diversa.

5.4.4. Experiencias y buenas prácticas.

En el ámbito autonómico, los Mossos d'Esquadra han constituido unidades especializadas para incrementar su relación con algunas comunidades inmigrantes. En este sentido, ha sido especialmente relevante el trabajo que han desarrollado y están desarrollando para prevenir y perseguir la mutilación genital femenina.

En el ámbito local, algunas Policías Locales han constituido unidades o equipos especializados con los diferentes colectivos de la sociedad diversa. La Policía Local de Fuenlabrada (Madrid), una de las medidas que adoptó con su participación en el Proyecto Steps fue la creación de un equipo experto en la gestión de la sociedad diversa, que actuara como impulsor y dinamizador de políticas transversales en toda la organización y, a la vez, como interlocutor de la Policía Local con las comunidades minoritarias presentes en la comunidad local.

El Equipo fue constituido formalmente en el año 2008 y está formado por un Sargento y cinco agentes, todos ellos voluntarios y con formación específica que les permite atender con más eficacia los conflictos que se producen en la comunidad local, que se manifiestan por las diferencias entre sujetos o grupos, por sus creencias ideológicas o religiosas, orientación sexual, dificultad para acceder a determinados servicios por sus circunstancias personales, etc.

El correspondiente Manual de Organización de la Policía de Fuenlabrada otorga formalmente al Equipo las siguientes funciones:

- *Contabilizar, analizar y evaluar todos los hechos discriminatorios o de odio ocurridos en el término municipal, de los que tenga conocimiento la Policía Local.*
- *Mantener un contacto periódico y permanente con el tejido social representativo de la sociedad diversa.*
- *Analizar y gestionar los hechos en los que se pongan de manifiesto actuaciones discriminatorias por parte de la propia Policía Local.*
- *Gestionar conflictos entre grupos o sujetos, cuando el trasfondo del conflicto sea la diferencia de identidad entre los mismos.*
- *Fomentar el conocimiento mutuo entre el Servicio de Policía Local y los miembros de la sociedad diversa.*
- *Analizar las identificaciones policiales realizadas por la Policía Local, prestando especial atención al control de su sesgo racial.*
- *Impulsar y garantizar el buen funcionamiento de la Comisión Intercultural de Seguridad Ciudadana.*

Otra de las conclusiones obtenidas por la Policía de Fuenlabrada, a través de su participación en el Proyecto Steps fue la necesidad de contar con instrumentos que garantizaran la comunicación permanente entre la Policía Local y la sociedad diversa. Y ello, con la doble finalidad de recibir sus demandas en materia de seguridad y convivencia y someter a su consideración el trabajo que desarrolla este servicio policial en aquellas materias que de su competencia que tienen mayor relación con la sociedad diversa; entre ellas, el control de la gestión de las identificaciones policiales.

Aunque el tejido social de la sociedad diversa en esta ciudad madrileña todavía es incipiente, la Comisión Intercultural de Seguridad Ciudadana se puso en marcha en 2009, y se incluyeron en la misma todas las entidades activas presentes en la localidad, como las dos representaciones existentes de la comunidad islámica; la asociación guineana "Bariobé"; varias asociaciones chinas; latinoamericanas, etc.

Todos estos grupos presentan una realidad que les hace ser víctimas de una tipología delictiva basada en su vulnerabilidad o en el odio al diferente. A veces se traduce en agresiones verbales, escritas o físicas, en la restricción discriminatoria de su acceso a determinados establecimientos o en el acoso escolar en los centros educativos. Además, estos grupos presentan realidades que les hacen tener mayores dificultades a la hora de ejercer sus derechos y libertades, por ejemplo a la hora de plantear una reclamación, disfrutar de los servicios públicos, acceder a un puesto de trabajo o alquilar una vivienda.

La existencia de la Comisión Intercultural no garantiza la inexistencia de estos problemas, pero si la habilitación de un canal para facilitar la comunicación bidireccional entre la sociedad diversa y la Policía Local.

Por ejemplo, gracias al funcionamiento de la Comisión se puso de manifiesto que existían graves problemas de desconocimiento por parte de los nacionales de otros países de las normas viales españolas y que, en ocasiones, se producían situaciones de conflicto con los policías encargados de vigilar el cumplimiento de las normas de tráfico. Por ello en el año 2009 se puso en marcha el Programa “La integración también es Seguridad Vial”, con la finalidad de desarrollar actividades de educación vial con la población adulta de diferentes colectivos inmigrantes.

Otra Policía Local que está desarrollando medidas similares es la de Castellón de la Plana, que constituyó hace un año la unidad Gesdipol (gestión policial de la diversidad), para garantizar una relación más fluida con la sociedad diversa. Esta unidad, a pesar de su reciente creación, ha sido especialmente activa en sus relaciones con las confesiones religiosas minoritarias y con los colectivos de personas con discapacidad física.

Poco a poco, los beneficios de este tipo de iniciativas comienzan a extenderse y, muy recientemente, otra Policía Local de la provincia de Castellón, la de Vila-real, ha creado su unidad Unidipol (Unidad para la Diversidad), *“destinada a trabajar a favor de la igualdad y la no discriminación”* en un proyecto que *“pretende mejorar las relaciones de la comunidad y, sobre todo, sensibilizar a la ciudadanía para ver en la diversidad un valor de riqueza cultural”*.

5.5. Las identificaciones policiales y el “perfil racial”. Experiencias y buenas prácticas.

5.5.1. Las identificaciones y la seguridad ciudadana.

La identificación de personas en vías y otros lugares públicos constituye una de las actuaciones preventivas más empleadas por los servicios policiales de todo el mundo. Podría incluso decirse que forma parte de la cultura profesional de cualquier Policía. Al margen de las grandes diferencias de contexto, legales y culturales, se da por supuesto que el control más o menos aleatorio de la identificación de las personas en lugares públicos contribuye de manera muy importante a prevenir el delito y localizar y detener a los delincuentes.

Pero, a pesar de este planteamiento tan generalizado, proporcionalmente son muy pocos los servicios policiales han adoptado medidas para comprobar, no a través de percepciones, sino de forma objetiva, en qué medida son eficaces las identificaciones que han realizado sus miembros. ¿Cuántas identificaciones han sido realizadas? ¿por qué motivos?, ¿cuántas han obtenido un resultado positivo (es decir: en cuántas de ellas se ha logrado detener a una persona buscada por la justicia o se ha comprobado la comisión una infracción penal o administrativa)?, ¿cuáles son los perfiles de las personas identificadas?... no cabe ninguna duda que la contes-

tación cierta y concreta de estas cuestiones ayudaría mucho a dilucidar la eficacia real de la política de identificaciones en un determinado servicio policial. Sin embargo, hasta hoy, muy pocas instituciones policiales están en condiciones de ofrecer respuestas a las preguntas planteadas.

A pesar de ello, si dejamos al margen el uso de la fuerza o la detención, la extendida práctica policial de la identificación supone una de las actuaciones que conlleva una mayor limitación de los derechos fundamentales de las personas. Además, para muchos ciudadanos identificados, esta será la única ocasión de interacción con la Policía durante un largo periodo de tiempo, lo que puede resultar perjudicial para la imagen y la legitimidad de la institución, si esta actuación no se ha desarrollado de forma adecuada. En otras palabras, si la identificación se gestiona mal y no detecta ninguna infracción, solo servirá para tener a un ciudadano insatisfecho con el trabajo de un servicio público.

Otro elemento importante relacionado con las identificaciones policiales, y que genera gran incertidumbre en las personas afectadas, es la razón que ha motivado a un policía a parar e identificar a una determinada persona en lugar de a otra. El discurso común y generalizado de la Policía ("*hago la identificación para prevenir el delito y descubrir delincuentes*") en absoluto resulta suficiente para la inmensa mayoría de las personas identificadas. Más aún, en muchas de ellas quedará una percepción de su identificación muy relacionada con los estereotipos sociales que puedan afectarle (aspecto étnico o de origen, edad, estética, etc.).

De hecho, cada vez se extiende más la crítica social hacia la Policía por la supuesta influencia de los estereotipos en la identificación de personas pertenecientes a etnias, grupos sociales, preferencias estéticas o cualquier otro elemento externo que identifica a determinados colectivos de la sociedad diversa. De manera especial, esta crítica incide en el denominado "*perfil racial*" o, lo que es lo mismo, en la asignación a determinados grupos étnicos o personas con aspecto de pertenecer a un determinado origen nacional, de un elemento de sospecha de peligrosidad social. Y, en la mayor parte de las ocasiones, la Policía no se encuentra en condiciones de dar una respuesta contundente a esta crítica, porque desconoce las respuestas a las preguntas a las que anteriormente hacíamos referencia³².

Ya han sido diferentes organismos nacionales e internacionales los que han llamado la atención al Gobierno español por prácticas policiales basadas por la selección del perfil étnico³³. El último fue la Defensora del Pueblo en mayo de 2012, pero antes ya lo habían hecho otros organismos, como la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), que denunció en su Tercer informe sobre España³⁴ que los miembros de minorías étnicas son objeto en forma desproporcionada de paradas, requerimientos de identificación y cacheos, siendo los grupos más afectados los gitanos y los inmigrantes marroquíes, suramericanos y subsaharianos.

En ese mismo informe la ECRI recomendaba "que las autoridades españolas podrían considerar la posibilidad de establecer un sistema de registro en relación con los controles policiales, que permita a las personas docu-

32.- ¿Cuántas identificaciones han sido realizadas? ¿por qué motivos? ¿cuántas han obtenido un resultado positivo? ¿qué perfiles de personas han sido identificadas?.

33.- Se recomienda leer "Controles de identidad, detenciones y uso del perfil étnico en la persecución y castigo del inmigrante 'sin papeles': ilegalidad e inconstitucionalidad de determinadas prácticas policiales", Informe firmado por Margarita Martínez Escamilla, Catedrática de Derecho Penal de la Universidad Complutense de Madrid y José Miguel Sánchez Tomás, Profesor Titular de Derecho Penal de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, del Grupo Inmigración y Sistema Penal (Inmigrapenal).

34.- Que se hizo público en febrero de 2006.

mentar la frecuencia con la que son objeto de control, con miras a identificar posibles patrones de discriminación racial directa o indirecta”.

Cuando una persona es parada por la policía, le invaden preguntas legítimas como: ¿por qué a mí y no a otra? ¿qué he hecho? ¿cuánto tiempo van a tardar? ¿qué me puede pasar?, etc. Además, si la persona afectada por la identificación no tiene nada que temer de ésta, lejos de tranquilizarse, su incomprensión del motivo de la parada hará que aumente su inquietud, lo que puede contribuir a un aumento de la tensión que no pocas veces concluye en un conflicto o en la comisión de una infracción.

5.5.2. Las identificaciones policiales en la legislación española.

La única norma que contiene una referencia expresa a las identificaciones policiales en vías y otros lugares públicos es Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, que en su artículo 20, dice literalmente:

“1. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir, en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomiendan la presente Ley y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”...

4. En los casos de resistencia o negativa infundada a identificarse o a realizar voluntariamente las comprobaciones o prácticas de identificación, se estará a lo dispuesto en el Código Penal y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal”.

Aunque no de forma explícita y tampoco en una referencia concreta a las actuaciones policiales en materia de identificación preventiva de personas, estos preceptos se complementan con lo establecido en el artículo 5.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que, entre otros, establece como principios básicos de actuación de los miembros de los servicios policiales:

“Relaciones con la comunidad, singularmente

a. Impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral.

b. Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello. En todas sus intervenciones, proporcionarán información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas”.

Es decir, a excepción de la imposición de determinadas obligaciones referidas genéricamente a impedir la discriminación y a dar un trato correcto a los ciudadanos, la Ley otorga un amplio nivel de discrecionalidad al conjunto de los servicios policiales de nuestro país para parar e identificar personas. Y no solo a estas instituciones, sino a los miembros que las componen. Cuando menos, esta realidad resulta chocante con la figura de la detención, que en España dispone de una de las regulaciones más garantistas en Europa.

5.5.3. Las identificaciones y la gestión directiva de los servicios policiales.

A la falta de una regulación legal más concreta, se ha sumado la falta de control de la actuación de sus miembros en esta materia por parte de las propias organizaciones policiales, con muy contadas excepciones. Quizás

por ello, las identificaciones en vía pública suponen una de las herramientas de prevención del delito más empleada por los/as componentes de las Policías españolas; los controles preventivos de identidad forman parte de la rutina diaria y, en algunos servicios policiales, incluso se utilizan como indicadores de la actividad de las patrullas; es decir: más controles se presuponen como mejor trabajo realizado.

Sin embargo, como apuntamos al principio de este apartado, los jefes y mandos de los servicios policiales deberían introducir el análisis coste-beneficio de esta herramienta. El directivo policial debería realizarse preguntas como: ¿Se trata de una herramienta realmente útil? ¿Cuántas identificaciones conllevan el descubrimiento de un ilícito penal o administrativo? ¿Estamos identificando más a un determinado colectivo o grupo que a otros? ¿Centramos las identificaciones en zonas criminógenas o con índices elevados de criminalidad o confiamos del “olfato” o experiencia de los/as policías? ¿El volumen de identificaciones que realizamos es pequeño, justo o elevado?.

Lógicamente, estas preguntas deberían tener contestaciones diferentes, en función de los diferentes contextos y realidades sociales donde se desarrolla la función policial. Pero no parece muy profesional ampararse en una legalidad inconcreta, sin avanzar en el control, la auditoria y la mejora de la gestión de las identificaciones policiales.

5.5.4. El Proyecto Steps y el Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE).

A finales del año 2006 y de la mano de la organización no gubernamental Open Society Justice Initiative (OSJI), el Proyecto Europeo Steps³⁵ comenzó a desarrollarse en España y otros países de Europa.

A través de la puesta en marcha del Proyecto Steps, la OSJI planteó un debate en el que se partía de la hipótesis que las organizaciones policiales europeas³⁶, mantenían un sesgo racial en el uso de su poder para identificar y registrar personas en las vías y lugares públicos. Es decir, que determinados fenotipos o aspectos exteriores de las personas, condicionaban a los miembros de las organizaciones policiales a la hora de decidir parar e identificar a una persona respecto a otra. Por lo tanto, eran los estereotipos creados por los propios policías sobre un determinado grupo los que apoyaban la decisión de identificar a una persona y no datos o criterios más objetivos. Este sesgo racial era sufrido de forma particular por la comunidad gitana en toda Europa, así como por personas de rasgos árabes y subsaharianos. En cualquier caso, se consideraba que, en general, los miembros de todas las minorías étnicas sufrían el denominado “perfil racial” por parte de los miembros de las organizaciones policiales.

Las Policías Locales de Fuenlabrada y Girona, junto a los Mossos d’Esquadra, en España, la Policía Nacional de Hungría y el Ministerio del Interior de Bulgaria participaron en este proyecto europeo para contabilizar de forma científica y no con apreciaciones subjetivas, como afectaba el perfil racial a identificaciones realizadas por los miembros de estas organizaciones policiales. El Proyecto también contó con la participación asesora de dos cuerpos policiales británicos: la Policía Metropolitana de Londres y la del Condado de Leicester, que ya habían implementado este tipo de medidas en sus propias organizaciones.

35.- Las iniciales en inglés corresponden a “Strategies for Effective Police Stop and Search” (Estrategias para las Identificaciones Policiales Eficaces, en una traducción libre pero muy cercana a su contenido en castellano).

36.- Addressing Ethnic Profiling by Police, OSI, mayo 2009.
http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/profiling_20090511

Entre las diferentes medidas que se incluyeron en el Proyecto, la introducción del Boletín de Identificación Policial fue, sin duda, la que representó un cambio cualitativo en la forma de trabajo de los servicios policiales participantes.

Parece algo muy simple, pero que los policías se vean obligados a rellenar un boletín cada vez que identifican a una persona se ha demostrado como un mecanismo muy eficaz para mejorar sustancialmente la gestión de las identificaciones policiales y prevenir y controlar el sesgo discriminatorio.

Los policías deben entregar una copia de ese formulario, en el que se detalla el motivo de la identificación y su Número de Identificación Profesional. Esa práctica aumenta la seguridad jurídica de los policías en la intervención, mejora la relación con los ciudadanos y contribuye a eliminar la incertidumbre que genera la identificación en el ciudadano. Además, con los datos estadísticos que se obtienen de los formularios se consiguen análisis que permiten contestar a las preguntas que anteriormente se han planteado.

El primer paso para desarrollar esta metodología consistió en establecer contacto con el tejido asociativo del municipio, sobre todo con las asociaciones de los colectivos minoritarios y con entidades defensoras de los derechos civiles. Con ese tejido se creó una red que ayudó a poner en marcha un foro de debate sobre las identificaciones policiales, en el que se explicó la intención del servicio policial, a la vez que se escuchaban las preocupaciones y demandas de la sociedad diversa.

Con las conclusiones extraídas de ese debate, los servicios policiales elaboraron un protocolo que detallaba muy detenidamente el proceso que debía seguirse por el/la policía que procedía a la identificación de una persona en la vía pública. Este manual era muy concreto y abarcaba, desde el saludo inicial, la metodología a utilizar para rellenar correctamente el formulario, el sistema de reclamación al que los ciudadanos pueden acceder para manifestar una queja y la determinación de los diferentes motivos que pueden justificar la identificación policial, para facilitar su análisis estadístico.

El siguiente paso fue el desarrollo de una acción formativa destinada a los policías operativos que normalmente desarrollan esta práctica. La formación abordó aspectos como la deontología profesional policial, las posibles situaciones de abuso que pueden producirse en las identificaciones y la percepción que de ellas tienen las personas que pertenecen a las comunidades minoritarias. Por esa última razón, en la formación se otorgó un papel importante a los miembros del tejido asociativo de la sociedad diversa de cada una de las localidades donde se desarrolló el Proyecto.

Después se procedió a la recogida de datos y a su análisis. Desde luego, la obtención de estos datos supone un valor importante a la hora de gestionar la seguridad ciudadana desde el punto de vista de la inteligencia policial. Lógicamente, se cumplieron estrictamente las normas reguladoras de la protección de datos personales. Pero, en cualquier caso, los análisis realizados para comprobar aspectos como la eficacia y el perfil discriminatorio de las identificaciones policiales fueron anónimos y no tenían ninguna referencia a datos relacionados con personas individuales.

En concreto, los datos analizados fueron los siguientes:

- El número de identificaciones por cada mil habitantes censados, que permite la comparación de la práctica policial desarrollada en esta materia entre unas y otras ciudades.

- La eficacia de las identificaciones, que es el porcentaje de las identificaciones policiales que resultan “positivas”; es decir: aquellas identificaciones a través de las cuales se comprueba una infracción penal o administrativa, o se localiza una persona requerida por alguna institución policial o una instancia judicial.
- Los motivos aludidos por los policías para justificar la identificación, entre las opciones previamente definidas en el Boletín de Identificación³⁷.
- La probabilidad de ser identificado que tiene un ciudadano de origen extranjero respecto a otro de origen español. Este dato se obtiene dividiendo el número de identificados por cada 1.000 habitantes censados del país analizado, dividido entre el número de identificados españoles por cada 1.000 españoles censados. Es decir: el índice de identificaciones a personas españolas se utiliza como referencia para conocer si se está sobre-identificando, o no, a las personas de origen extranjero.

Con este análisis se pretendió controlar el sesgo o perfil racial en las identificaciones policiales, desde el contexto y los condicionantes legales de nuestro país. Aunque en los países anglo-sajones resulta una práctica legal y socialmente aceptada el análisis basado en los fenotipos raciales (negros, árabes, latinos, etc.) en nuestro ordenamiento jurídico recabar ese tipo de datos no se considera aceptable; por ello se optó por uno aproximado, que es la nacionalidad. Está claro que éste no es un criterio que se pueda asociar con un fenotipo racial determinado, pero actualmente es el mejor instrumento que podemos utilizar en nuestro país.

- La edad de las personas identificadas fue otro dato importante a analizar. Gracias a él podemos saber en qué franja de la población inciden más las identificaciones policiales.

La creación de una comisión de seguimiento que permitía al tejido social de la sociedad diversa auditar el trabajo policial en materia de identificaciones fue el colofón a esta experiencia, que otorgó un plus de transparencia a los servicios policiales que participaron en el proyecto. Estos foros se integraban por miembros del tejido asociativo de las comunidades minoritarias existentes en las diferentes ciudades, entidades defensoras de los derechos humanos y representantes vecinales en general, además de miembros de la Policía y representantes de otros servicios públicos comprometidos con la integración social (servicios de inmigración, juventud, etc.).

De los tres servicios policiales españoles que participaron en el Proyecto, la Policía Local de Fuenlabrada fue la única que ha mantenido desde 2007 en pleno vigor esta metodología de trabajo.

Un año después del inicio del Proyecto, la Policía de Fuenlabrada redujo a la mitad las 8.000 identificaciones que sus componentes realizaban en las calles de la Ciudad. Sin embargo, lejos de reducirse, la eficacia de las identificaciones policiales se incrementó de forma espectacular, alcanzando un índice del 30% de identificaciones positivas; es decir: de cada 10 identificaciones y/o registros realizados, en 3 de ellos se detecta una infracción penal o administrativa. Este índice -uno de los más altos de todo el mundo- se sigue manteniendo en la actualidad con pequeñas variaciones.

Basándose en la experiencia que se desarrolló con el Proyecto Stepss, en los últimos meses de 2012, la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad está impulsando, con el apoyo de Open Society Fundations,

37.- Los motivos recogidos en el Boletín son: 1) Operativo de prevención. 2) Zona sometida a control policial intensivo. 3) Localización del supuesto autor de un ilícito penal o administrativo; 4) Supuesta participación en conducta incívica; 5) Actitud o comportamiento sospechoso; 6) Otros.

el Programa para la Identificación Policial Eficaz (PIPE), que persigue los mismos objetivos a través de procedimientos muy similares. Las Policías Locales de Castellón de la Plana y Málaga son las protagonistas de esta nueva experiencia de la que, en el momento de elaborar esta Guía, aún no podemos ofrecer resultados.

5.6. Llevar a la Policía la sociedad diversa. Experiencias y buenas prácticas.

5.6.1. La Carta de Rotterdam y el ordenamiento jurídico español y europeo.

En la introducción de este capítulo de la Guía ya hicimos referencia a la propuesta de la Carta de Rotterdam denominada "La policía, espejo de la sociedad", en la que se reivindicaba que la Policía debía promover acciones para conseguir la diversidad étnica en su propia organización, si quería ser un "servicio legítimo" para toda su comunidad.

En definitiva, desde la Carta de Rotterdam se proponía el desarrollo de "acciones positivas" (si se quiere: de medidas de discriminación positiva) para favorecer la participación de los colectivos sociales minoritarios en los servicios policiales. Una cuestión que hasta hoy ha tenido difícil encaje jurídico en el continente europeo, aunque se contempla con mucha normalidad en el mundo anglosajón³⁸.

En las primeras páginas de este capítulo se han recogido algunos datos sobre la realidad estadística de la sociedad diversa en nuestro país (por ejemplo: un 12% de población inmigrante; entre 700.000 y 900.000 gitanos/as; en torno a un 6% de practicantes de religiones distintas a la católica...) pero, sin embargo, no disponemos de ningún dato sobre la participación de personas de estos colectivos en los servicios policiales.

El hecho cierto es que -junto a otras medidas- la participación de las minorías en los servicios policiales supone para éstos disponer de mayor legitimidad social. La sociedad española es una sociedad diversa que requiere de una Policía diversa. Si se pretende una Policía de toda la sociedad, la Policía española no puede seguir presentándose como un servicio público esencialmente masculino, blanco, católico y heterosexual.

En el ordenamiento jurídico español, la norma que se ha pronunciado de forma más clara en esta dirección es la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; en su artículo 5 establece que *"El principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, aplicable en el ámbito del empleo privado y en el del empleo público, se garantizará, en los términos previstos en la normativa aplicable, en el acceso al empleo..."*.

Bajo la denominación de "Criterios de actuación de las Administraciones públicas", el artículo 51 de esta Ley establece que las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y en aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres, entre otras medidas, deberán:

38.- El concepto "Acción positiva" ("Acción afirmativa", en los países anglófonos) tiene su origen en varias disposiciones legales estadounidenses, incluidas dentro del denominado "derecho antidiscriminatorio", a través de las cuales se adoptaron medidas intervencionistas para evitar situaciones de discriminación. Así, el Presidente Kennedy requirió a las empresas que contrataban con su Gobierno la adopción de medidas de integración de minorías raciales; Johnson obligó a estas mismas empresas a desarrollar planes para favorecer la integración y en el año 1967 también incluyó la discriminación por género.

"a) Remover los obstáculos que impliquen la pervivencia de cualquier tipo de discriminación con el fin de ofrecer condiciones de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el acceso al empleo público y en el desarrollo de la carrera profesional.

...

d) Promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y valoración."

Así mismo, su artículo 67 hace una referencia expresa a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, estableciendo que *"Las normas reguladoras de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado promoverán la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, impidiendo cualquier situación de discriminación profesional, especialmente, en el sistema de acceso, formación, ascensos, destinos y situaciones administrativas."*

Evidentemente, esta ley solo hace referencia a la igualdad entre hombres y mujeres y en nuestro país todavía no existen otras normas que aborden, de manera tan concreta, medidas que favorezcan la igualdad para los colectivos sociales minoritarios. Sin embargo, ¿quiere esto decir que no resulta posible diseñar y desarrollar políticas públicas con ese objetivo?: en absoluto.

Para Blay³⁹ (2008) *"El marco político y normativo europeo es claramente favorable a las políticas de incorporación de minorías étnicas en la policía. Así, el Código Europeo de Ética de la Policía (Recomendación (2001) 10 al Comité de Ministros del Consejo de Europa, adoptada el 19 de septiembre de 2001) y la recomendación de la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (Recomendación CECRI 7 de 13 de diciembre de 2002) instan a los países europeos a tomar las medidas necesarias para lograr que sus fuerzas de policía sean representativas, en su composición, de la diversidad de las sociedades en las que desarrollan sus funciones."*

"En particular y como mencionamos en la introducción, la CECRI ha recomendado reiteradamente a las autoridades españolas la adopción de medidas encaminadas a lograr una mejor representación de las minorías étnicas en la policía, a identificar los obstáculos que la impiden y a realizar los cambios necesarios para superarlas (CECRI 2003:16, 2006:32).

Más allá de estos instrumentos, que no obligan a los Estados, la directiva 2000/43/CE de 29 de junio de 2000 sobre implementación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, apunta en la misma dirección. Aunque existe cierta discusión, parece que los efectos de esta directiva deben proyectarse sobre la policía, si no en el ejercicio de sus funciones en relación con el público, sí en cuestiones internas como el reclutamiento de personal (Howard 2005:478)."

Como se verá en este apartado, con estricto respeto al ordenamiento jurídico vigente y a los principios que rigen el acceso a la función pública y, en concreto, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es posible poner en marcha medidas que favorezcan una composición social más diversa de los servicios policiales, para reforzar su legitimidad en el conjunto de la sociedad.

De otra parte, también hemos considerado conveniente reflejar brevemente la experiencia británica en esta materia, una de las experiencias europeas más contrastadas en materia de incorporación de minorías a la Policía.

39.- "Incorporación de minorías étnicas en la Policía. Perspectiva criminológica y notas para una discusión normativa". Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminológica; Ester Blay, 2008.

5.6.2. La incorporación de minorías étnicas a los servicios policiales británicos.

A pesar de las grandes diferencias entre las características de la emigración entre el Reino Unido y España y en el sistema público de seguridad de ambos países, lo cierto es que la cuestión fundamental: la prestación del servicio policial en una sociedad multicultural supone un reto común. Por eso, la experiencia británica, que viene desarrollándose desde hace más de tres décadas, puede resultar de interés en España.

La emigración al Reino Unido, que comenzó a producirse en la década de los años 50 del pasado siglo, está relacionada directamente con el proceso de descolonización posterior a la Segunda Guerra Mundial y que afectó, fundamentalmente, a la población de las Antillas, India, Pakistán y Bangladesh. De otra parte, los servicios policiales (de carácter local y comarcal) del Reino Unido han destacado históricamente por su alto nivel de proximidad a las sociedad y de aceptación social.

Sin embargo, a partir de 1960 y hasta los años 90, la Policía británica sufrió una etapa de pérdida de legitimidad, generada por diversos acontecimientos (escándalos de corrupción, abuso de poder, politización, etc.). Es en esa última década cuando se adoptan diversas medidas para recuperar la tradicional alianza entre la Policía y la sociedad británica, entre las que se encuentran las relativas a la integración de minorías étnicas en los servicios policiales.

Blay detalla que esta cuestión fue abordada por dos informes independientes. El primero de ellos fue el Informe Scarman (1981), encargado por el Gobierno Británico para aclarar los disturbios habidos en distintas ciudades inglesas en los años 1980 y 81 en barrios con gran concentración de minorías. El segundo es el Informe Macpherson (1999), encargado por el Ministerio del Interior a un juez para aclarar los errores descubiertos en la investigación policial de un asesinato racista ocurrido en 1993.

Scarman hizo hincapié en el deterioro de las relaciones entre la Policía y las comunidades étnicas minoritarias, motivado por el comportamiento racista de algunos policías. Esta es la que se ha convenido en llamar la "teoría de la manzana podrida" que achaca a comportamientos individuales y no institucionales el origen del problema. En consecuencia, las propuestas derivadas de este Informe consistieron en: un mayor control en los procesos selectivos para eliminar los candidatos racistas e incrementar el número de agentes pertenecientes a las minorías étnicas. Pero la implementación de estas medidas no consiguió cambios sustanciales.

Sin embargo, Macpherson atribuyó los graves errores cometidos en la investigación de un asesinato racista no a comportamientos racistas individuales, sino a la existencia de un racismo institucional⁴⁰ en el servicio policial. Este Informe también concluyó con propuestas que pretendían una policía étnicamente más representativa, a través de políticas de incorporación, retención y promoción profesional de agentes de las minorías étnicas.

A diferencia del primero, este último Informe alcanzó un gran impacto público y político "y la integración de personas de origen étnico minoritario en la policía, que desde los años 1960 había figurado en la agenda política británica como un objetivo perseguido sin demasiado interés, se convirtió a partir de ese momento en una prioridad ministerial" (Blay).

40.- Blay explica que "El racismo institucional tiene lugar cuando una organización no consigue, en términos de colectivo, 'proveer un servicio adecuado y profesional a personas debido a su color, cultura u origen étnico'. Puede verse o detectarse en procesos, actitudes y comportamientos que constituyen discriminación, mediante prejuicios inconscientes, ignorancia, no pensar o formas de estereotipar racistas, que sitúan a personas de minorías étnicas en una posición de desventaja".

Con este objetivo se establecieron objetivos concretos dentro de un calendario, con metas locales y nacionales, recomendaciones a los servicios policiales y la participación de agencias externas en la revisión de los procedimientos de selección y en la elaboración de las políticas diseñadas para erradicar el racismo institucional.

Los métodos adoptados para incrementar la presencia de la sociedad diversa en los servicios policiales británicos han sido, esencialmente, las campañas publicitarias y las acciones positivas.

Las campañas de publicidad se han desarrollado a través de anuncios, folletos y carteles que trasladan una imagen de la policía como una profesión gratificante, a la vez que se subraya el deseo de los servicios policiales de ser más representativos de la diversidad social; también se han realizado encuentros y reuniones en centros de culto o sedes de entidades cívicas y, por último, se han utilizado las redes familiares de los agentes procedentes de minorías étnicas para atraer nuevas incorporaciones.

Las acciones positivas han consistido en la organización de cursos de formación para superar las pruebas de acceso y programas de acompañamiento o tutorización de candidatos a lo largo del proceso de selección, así como cambios en las normas internas, para permitir el uso de velo en las mujeres musulmanas, el turbante en los hombres sijs o el peinado rastafari en los antillanos. Gracias a las medidas adoptadas, las personas de origen étnico minoritario suponen actualmente algo más de un 6% de los efectivos policiales en Inglaterra y País de Gales.

Pero, siguiendo a Blay, algunas conclusiones extraídas de la experiencia británica pueden resultar de gran interés para quienes aún no han iniciado este camino:

- Los estudios realizados por diversos autores ponen de manifiesto que la inclusión de una pequeña proporción de agentes procedentes de minorías no suponen un cambio sustancial en el comportamiento policial, ya que éstos asumen los mismos valores y estereotipos y emplean las mismas tácticas que los agentes blancos. Se calcula que si la proporción no alcanza entre un 15 y un 30% del total, las nuevas incorporaciones acaban asumiendo la cultura policial dominante.
- Para lograr los cambios deseados es importante que los agentes de origen étnico minoritario se incorporen en toda la escala jerárquica y que participen en la formación de los policías y en la toma de decisiones.
- La utilización de agentes procedentes de minorías étnicas para el desarrollo de campañas de captación de aspirantes se ha demostrado contraproducente, porque puede potenciar la percepción de que la incorporación de minorías en los servicios policiales no es una preocupación institucional, sino solo de ellos.
- Resulta conveniente revisar los requisitos establecidos para el acceso a los servicios policiales, ya que algunos de ellos, como la altura mínima, pueden resultar muy perjudiciales para las minorías. Y, al contrario, deberían valorarse positivamente aspectos como el conocimiento de idiomas y de códigos culturales específicos.
- El abandono de los servicios policiales por parte de agentes de minorías étnicas es muy superior (casi el doble, en el año 2008) al de los blancos. Entre las causas que justifican esta situación se encuentran los comentarios y bromas racistas de los compañeros, la tolerancia hacia ellos por parte de los mandos y la agresividad con que se desarrollan las tareas policiales en relación con las minorías étnicas. Es decir: la persistencia del racismo en la cultura policial.

- También se ha detectado una proporción de mandos policiales pertenecientes a minorías étnicas muy inferior a la proporción global de este tipo de agentes en los servicios policiales. El análisis de los conflictos llevados al orden jurisdiccional por discriminación relacionada con la promoción profesional parecen apuntar a la existencia de resistencias de carácter institucional.
- Una conclusión general es que se hace necesario prestar atención a los valores y las actitudes de los componentes de la policía y no únicamente a las manifestaciones exteriores de esos valores o al número de personas de minorías étnicas, para lograr cambios significativos.

5.6.3. Experiencias y buenas prácticas en los servicios policiales españoles.

A principios de la década de los años 2000, la Policía de Fuenlabrada (Madrid) comenzó a desarrollar la “Acción positiva para favorecer el ingreso de mujeres en la Policía Local”, con el objetivo de luchar contra la idea de la Policía Local como un servicio masculino y que su composición reflejara más la de la propia comunidad local.

De forma resumida, la Acción Positiva consiste en la organización, por parte de la propia Policía Local, de un curso gratuito de formación para preparar las oposiciones de ingreso a la Policía de Fuenlabrada, al que inicialmente solo tenían acceso las mujeres y que, a partir del año 2005, se amplió a personas de comunidades minoritarias y, especialmente, a los inmigrantes de segunda generación, que disponían de la nacionalidad española.

El equipo docente del curso está formado por componentes cualificados de la Policía Local y del Servicio Municipal de Asistencia a la Víctima⁴¹ e incluye la formación y el entrenamiento en todas y cada una de las pruebas que forman parte de la oposición: psicotécnicas, físicas y temario.

La Policía Local convoca este curso cada vez que en la oferta de empleo pública se incluyen plazas para agentes de Policía Local. Antes de comenzar, el curso se anuncia en la web municipal, sedes de la Casa de la Mujer, asociaciones de mujeres e inmigrantes y en los medios de comunicación.

Componentes cualificados de la propia Policía Local elaboraron un temario que incluye los 20 temas necesarios para la preparación de la “prueba de conocimientos” que se incluye en la oposición.

Para participar en la Acción Positiva se exige cumplir los requisitos legalmente establecidos para el ingreso en las Policías Locales de la Comunidad de Madrid (nacionalidad española, edad, estatura, titulación académica, permisos de conducir), ser mujer o acreditar la pertenencia a alguno de los colectivos sociales minoritarios, en un sentido amplio (familias inmigrantes, etnias, orientación sexual, etc.).

El curso se imparte tres días a la semana, 2 horas cada día, en dependencias municipales. Cada uno de estos días se prepara una de las pruebas incluidas en la oposición: psicotécnicas, físicas y temario. La asistencia a las clases es obligatoria y la acumulación de tres ausencias no justificadas puede suponer la expulsión del curso.

El primer curso se realizó en octubre del 2001 y desde entonces se han realizado 7 ediciones, con una media de participantes de 40 alumnas/os por curso.

41.- El Servicio Municipal de Asistencia a la Víctima del Delito es un servicio municipal externalizado para atender y apoyar a las víctimas de cualquier infracción penal, formado por un equipo interdisciplinar en el que se incluyen psicólogas y abogadas con formación criminológica. Se sitúa bajo la dependencia directa de la Policía Local.

La intención municipal es mantener esta Acción, mientras subsista una situación de gran desequilibrio en la composición de la Policía Local en relación a la población del municipio.

Gracias a este curso se consiguió incrementar sustancialmente la participación de mujeres en la Policía Local: en el año 1999 el índice de participación de la mujer en el Cuerpo tan solo alcanzaba el 3,8% y hoy es del 13%. En relación a otros colectivos, la Policía de Fuenlabrada ha alcanzado un índice cercano al 2% de participación de españoles de cultura familiar árabe y subsahariana en su plantilla.

El planteamiento esencial de la Acción Positiva es que –con estricto respeto a los procedimientos establecidos por la Ley para el acceso a las Policías Locales- es legítimo poner en marcha medidas para favorecer que este servicio policial sea el mejor reflejo posible de la sociedad diversa. La participación de personas pertenecientes a los colectivos sociales diversos impulsa el acercamiento de la Policía Local a su comunidad local, le otorga más legitimidad social, además de mejorar de forma muy importante su eficacia operativa.

La Generalitat catalana también ha puesto en marcha diversas medidas con el fin de conseguir una mayor diversidad social en la composición de los Mossos d'Esquadra. Así, en el año 2007 desarrolló un "Programa de diversificación social para el acceso a la Policía de la Generalitat", con la pretensión de promover la incorporación de personas "de origen cultural diferenciado" en este servicio policial, a través de la organización de un curso financiado para personas con este perfil⁴², preparatorio de las pruebas de acceso a la Policía Autonómica.

Otra experiencia desarrollada en Cataluña⁴³ fue la campaña desarrollada por el Gobierno Catalán bajo el slogan: "Sóc dona, sóc magribina i sóc Mossa d'Esquadra" ("Soy mujer, soy magrebí y soy Mossa d'Esquadra"), que tuvo como objetivo impulsar la incorporación a la Policía Autonómica de Cataluña de las mujeres procedentes de países magrebíes. Ayuntamientos como el de Viladecans y diputaciones provinciales como la de Barcelona colaboraron con los objetivos de la iniciativa, organizando cursos orientativos gratuitos dirigidos a este colectivo.

Después de la aprobación de la Ley autonómica de igualdad entre hombres y mujeres, el Gobierno Vasco adoptó diferentes medidas para reservar determinados porcentajes de las plazas convocadas en la Ertzaintza a las mujeres⁴⁴ y con prioridad para las aspirantes en caso de empate en puntuación en las oposiciones. Sin embargo, diversas sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco⁴⁵ declararon la ilegitimidad de estas medidas, al no existir ninguna norma legal que recogiera esta reserva.

Como respuesta a los requerimientos judiciales, en 2012, el Gobierno Vasco anunció la elaboración de una nueva Ley de Policía de Euskadi que estableciera la reserva para mujeres. Sin embargo, el adelanto electoral impidió la tramitación de dicha norma.

42.- El curso tenía previstas 110 plazas, a las que se presentaron 33 candidatos/as que cumplían los requisitos.

43.- Después del verano de 2012.

44.- Según datos del Gobierno Vasco, las mujeres en la Ertzaintza suponen poco más del 10% de la plantilla.

45.- En la última sentencia, del año 2011, el Tribunal sentenció que "no existe ninguna norma con rango de Ley, nacional o autonómica, que prevea reserva de las plazas a favor de las mujeres en el acceso a la función pública", y ha advertido también de que "una norma nacional que estableciera una preferencia automática e incondicional resultaría contraria al derecho comunitario".



6.

La Atención a
la víctima de la
discriminación y
delito de odio.

CAPÍTULO VI.

Atención a la víctima de la discriminación y del delito de odio.

6.1. La víctima del Delito de Odio y su vulnerabilidad social.

La víctima del delito de odio⁴⁶ y discriminación, especialmente la víctima de la violencia motivada por intolerancia o prejuicios hacia el diferente, ha padecido singularmente un significativo abandono. Así, tras la notoriedad del suceso si cabe, la víctima en la mayoría de las ocasiones no sólo vive el abandono social e institucional a su suerte, si no que ha de sufrir la estigmatización o etiquetamiento justificador de su desgracia, la soledad y falta de apoyo psicológico, la desinformación sobre el proceso seguido ante el crimen de odio que sufre, las múltiples presiones a las que se somete en el mismo o durante el juicio oral, y probablemente, una doble o triple victimización al revivir el drama e incluso al ser sometido a nuevas humillaciones, amenazas y agresiones por el autor/es o su entorno de odio.

Los delitos de odio pueden tener consecuencias a corto, a medio o a largo plazo en la salud mental y física de las víctimas. Ante un delito de odio, una víctima puede sentirse confusa, incrédula y además sentir un grado de impotencia a la vista de ser objetivo de un delito por determinadas características que puede poseer, como su etnia, nacionalidad, color de piel, orientación sexual, género, creencia religiosa, edad, discapacidad física o mental. De esta forma, los delitos de odio pueden tener graves consecuencias en el bienestar y en la salud mental de las víctimas y las propias comunidades.

Según la Asociación Americana de Psicología ⁴⁷ los supervivientes a un crimen de odio están en mayor riesgo de desarrollar depresión, síndrome de ansiedad o síndrome de stress postraumático. Cualquiera de estos distintos problemas de salud mental puede interferir en la capacidad de la víctima para trabajar, en sus relaciones interpersonales, pudiendo derivar en otro tipo de comportamientos como el abuso de sustancias o comportamiento violento. Y además es posible desarrollar otros problemas físicos como dolores constantes de cabeza, problemas gastrointestinales e insomnio, entre otros.

Insistiendo en este sentido, algunas singularidades de los delitos de odio, son:

- 1. Seleccionan a la víctima por razón de su identidad.** *Es una forma de discriminación e intolerancia que vulnera los derechos humanos.*
- 2. Tienen un impacto psicológico mayor que delitos similares** *en los que en su causa no está presente el prejuicio ya que afectan a la dignidad, libertad o igualdad de las personas.*
- 3. Los delitos de odio atemorizan a las víctimas, a sus grupos y comunidades, y en definitiva, pretenden el enfrentamiento comunitario.**

46.- Ver el monográfico de Movimiento Contra la Intolerancia, "Stop a los Crímenes de Odio en Europa": http://www.movimientocontralaintolerancia.com/html/cuadernosAnalisis/cuadernos_analisis.asp

47.- APA (s/d). The Psychology of Hate Crimes. Public Interest Government Relations Office, American Psychological Association. Editado el 22 de diciembre de 2011 de <http://www.apa.org/about/gr/issues/violence/hate-crimes-faq.pdf>

Los delitos o crímenes de odio son los que más deshumanizan porque quienes los cometen consideran que sus víctimas **carecen de valor humano** (les niegan dignidad) a causa de su color de piel, origen étnico, lengua, religión, orientación sexual, discapacidad u otra condición social. Afecta a todo el grupo social al que pertenece la víctima, disemina incertidumbre, miedo y horror apuntando un camino del que no se conoce el final del trayecto, un recorrido que la historia reciente ha deparado en "limpiezas étnicas", guerras, Holocausto y un sin número de genocidios. **La dinámica del odio** sabemos cómo empieza pero nunca alcanzamos a ver las altas cotas de barbarie a las que se puede llegar.

No es de extrañar que las víctimas de xenofobia, racismo, homofobia y de otras manifestaciones de intolerancia asociada como la religiosa, cultural, o por cualquier circunstancia diferencial, así como la sociedad democrática en general, una vez superado sus recelos por el abandono institucional, cada vez más reclamen una intervención positiva del Estado cuya responsabilidad subsidiaria en una sociedad democrática es obviamente exigible, que impida la más mínima posibilidad de impunidad y que desde luego, sea restauradora, reparadora o al menos paliativa de los daños sufridos por la víctima y la contestación que debería realizar un Estado democrático, social y de derecho, es de tal magnitud que resulta lógico la emergencia de un movimiento reivindicativo de las víctimas del racismo y de la intolerancia criminal cuyos derechos no son defendidos ni con la premura, ni la intensidad, ni la eficacia que merece.⁴⁸

6.2. Los derechos de la víctima según normativa vigente.

En nuestro ordenamiento no existe un claro concepto jurídico de víctima del delito, aunque la Declaración de las Naciones Unidas de 1985, sobre los Principios básicos de justicia para las víctimas del crimen y de abuso de poder, las definió como "las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder", independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al autor, e independientemente de la relación familiar entre el infractor y la víctima.

La Declaración también incluye como víctimas, además de las personas que sufrieron directamente el delito, a los familiares o personas a cargo, que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir en la asistencia de la víctima en peligro o al prevenir la victimización.

La Declaración establece que las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad, que tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en las respectivas legislaciones nacionales.

Naciones Unidas expresa que los Estados, al menos, deben garantizar a las víctimas:

- El acceso a la justicia, un tratamiento justo y la participación en el proceso penal.

48.- En octubre de 2012 la Unión Europea aprobó una nueva directiva que establece las normas comunes de protección y apoyo a las víctimas de delitos de toda Europa y que reconoce a los afectados por el terrorismo como víctimas «con necesidades especiales» junto con las de la violencia de género, menores, delincuencia organizada y **delitos motivados por prejuicios racistas o intolerancia**. El texto aprobado establece que los Estados miembros deben prestar a esta personas «atención especial y esforzarse por proteger su dignidad y seguridad».

- Medidas de restitución por el infractor, pudiéndose considerar la restitución como una opción complementaria a la hora de sentenciar.
- Compensación pública, cuando la restitución no sea posible de forma completa, especialmente para los delitos graves.
- Apoyo y asistencia sanitaria, jurídica y social.

En nuestro país, la atención a la víctima del delito ha tenido un escaso recorrido. Tan solo algunas comunidades autónomas (Andalucía, País Vasco, La Rioja y Navarra) y municipios (Alcobendas, Fuenlabrada, Madrid, etc.) han puesto en marcha servicios de atención y apoyo jurídico y psicosocial a las víctimas del delito, junto a algunas Organizaciones No Gubernamentales especializadas.

La víctima del delito de odio tiene las mismas necesidades que las víctimas de cualquier otro delito y, en el caso de sufrir violencia, le corresponde la ayuda y asistencia que establece la **Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual**.

En cuanto a los hechos discriminatorios que no constituyan infracción penal, las Directivas Europeas sobre igualdad de trato por origen racial o étnico plantean medidas para garantizar la defensa de sus derechos fundamentales. Una de las más importantes es la creación de un Consejo, cuya misión principal sea *"prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones por discriminación"* y -fuera del ámbito penal- instituye la inversión de la carga de la prueba de forma muy clara: *"Los Estados miembros adoptarán, con arreglo a su ordenamiento jurídico nacional, las medidas necesarias para garantizar que corresponda a la parte demandada demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato cuando una persona que se considere perjudicada por la no aplicación, en lo que a ella se refiere, de dicho principio alegue, ante un tribunal u otro órgano competente, hechos que permitan presumir la existencia de discriminación directa o indirecta"*. Directiva 43/2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas, independientemente de su origen racial o étnico.

Tanto la Declaración de las Naciones Unidas de 1985, el Convenio nº 116 del Consejo de Europa, junto a otras resoluciones internacionales: recomendaciones 1 y 7 de ECRI, etc., decisión nº 4 del Consejo de Ministros de Maastricht, y las decisiones del Consejo Permanente de la UE nº 607 y 621, generan un marco referencial y legal que también compromete a nuestro país. Asimismo ODIHR estableció en 2005 un programa dirigido a Miembros de las Fuerzas de Seguridad para Combatir Delitos de Odio en 7 países, entre ellos España⁴⁹.

La norma española de 1995 establece un sistema de ayudas públicas en beneficio de las víctimas directas e indirectas de los delitos dolosos y violentos, cometidos en el territorio nacional, con el resultado de muerte, o de lesiones corporales graves, o de daños graves en la salud física o mental. También se beneficiarán de las ayudas contempladas en dicha Ley las víctimas de los delitos contra la libertad sexual, aun cuando éstos se perpetraran sin violencia.

49.- Ver resumen en <http://www.oberaxe.es/files/datos/4d1af5c9299cb/Delitos%20de%20Odio%20en%20Europa%20%20OSCE%20%282%29.pdf> *La lucha contra los delitos de odio en Europa*, Movimiento contra la Intolerancia, páginas 73-80.

Podrán acceder a estas ayudas quienes, en el momento de perpetrarse el delito, sean españoles o nacionales de algún otro Estado miembro de la Unión Europea o quienes, no siéndolo, residan habitualmente en España o sean nacionales de otro Estado que reconozca ayudas análogas a los españoles en su territorio.

Serán beneficiarios de la ayuda pública, a título de víctimas directas, las personas que sufran lesiones corporales graves o daños graves en su salud física o mental como consecuencia directa del delito. La Ley también contempla como beneficiarios a título de víctimas indirectas, en el caso de muerte, a la pareja de la persona fallecida, a los hijos que dependan económicamente de la misma y, en defecto de los anteriores, a los padres, siempre que estuvieran bajo la dependencia económica de la víctima. Serán también beneficiarios a título de víctimas indirectas los padres del menor que fallezca a consecuencia directa del delito.

Con carácter general, las ayudas establecidas en la Ley resultan incompatibles con las indemnizaciones que puedan derivarse de las sentencias judiciales, seguridad social y los seguros privados.

6.3. La acusación popular en la acción penal contra los delitos de odio y discriminación.

El ejercicio de la acción (acusación) popular en materia de delitos de odio ha sido esencial en nuestro país para detener la extensión de los delitos de odio. España es uno de los pocos países que en su profundidad democrática posibilita la participación ciudadana en el ámbito de la Justicia, precisamente a través de esta figura que establece el art.125 de la Constitución: *“Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la Ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales”*.

Precisamente el ejercicio de la acción popular en numerosos casos de racismo y xenofobia, y en general de delitos de odio, posibilitó una transcendencia en la opinión pública que de otra forma no hubiera sido posible, teniendo como resultado una pedagogía preventiva de la intolerancia criminal que ha supuesto un freno a la expansión de este tipo de delitos, a diferencia de otros países europeos donde el crecimiento de los crímenes de odio (*hate crimes*) ha carecido de esta acción ciudadana singular.

La entrada de la acusación popular en un procedimiento penal, si se realiza adecuadamente, supone un apoyo complementario efectivo a la acción de la Fiscalía y a la acusación particular que ejerce el perjudicado directo, la víctima. Esto ha sido evidenciado en casos de gran impacto mediático como los crímenes protagonizados por grupos racistas o neonazis, donde la personación de ONGs como Movimiento contra la Intolerancia en el ejercicio de la acción popular ha contribuido positivamente al enjuiciamiento del responsable criminal, como se reconoce incluso públicamente en alguna sentencia.

En este sentido, existe la **Oficina de Solidaridad con la Víctima de Delitos de Odio y Discriminación**, iniciativa hasta el momento singular, creada el 30 de abril de 1994 y que ha atendido a más de un millar de víctimas, como un servicio de ámbito estatal de **dimensión penal** que atiende a personas víctimas de racismo, xenofobia y otras manifestaciones de intolerancia, tanto en apoyo de la acusación particular como en personación y ejercicio de acción popular y aplica criterios la recién aprobada Directiva que establece normas mínimas so-

bre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, así como los criterios de instituciones europeas e internacionales al respecto. Mantiene un servicio de **24 horas** en los teléfonos: 901.10.13.75-699.93.07.61

6.4. Las ONG y su papel de apoyo a la Víctima.

Como se explicó anteriormente, los delitos de odio tienen como fundamento una perspectiva de intolerancia y desprecio por la diversidad sedimentado a lo largo de varias décadas y generaciones. Es esencial atacar el problema en su origen, con la educación, y para ello es imperativo educar a las nuevas generaciones en una sociedad con valores de tolerancia y aceptación de la diversidad.

Complementariamente se debe señalar como una buena práctica el trabajo desarrollado por diversas asociaciones comunitarias y por varias ONG especializadas. El apoyo directo a las víctimas (apoyo psicológico, jurídico y social), las acciones de formación, sensibilización e información a las comunidades de inmigrantes, minorías étnicas y colectivos vulnerables, la recogida de quejas y denuncias que aumenta de manera significativa en los últimos años, nos lleva a asegurar que cuanto más informada sobre estas materias se encuentra una sociedad, mayor y mejor será su reacción.

De igual manera, la creación y organización de Redes o plataformas de cooperación institucional parece ser indispensable para el buen funcionamiento de las instituciones de apoyo a las víctimas permitiendo una mayor agilización de recursos y respuestas. A tal fin, destacamos como imprescindible la implicación en estas redes de los servicios de policía y fiscalía. Cuantas más instituciones participen en estas redes, más rico será el apoyo prestado a las víctimas. Las Organizaciones no Gubernamentales tienen aquí un papel relevante independientemente de su misión y área de intervención. Las asociaciones comunitarias y religiosas, las escuelas, los sindicatos así como organismos estatales relacionados deben estar integrados en estas plataformas siguiendo una lógica de prevención y apoyo. Uno de los proyectos de alcance ha sido **“Stop a los Crímenes de Odio en Europa”**, en el Programa “Justicia Penal” de la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea, realizado por el consorcio Movimiento contra la Intolerancia, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Unión Progresista de Fiscales (UPF), la Associação Portuguesa de Apoio à Víctima y la Escuela de Policía de Finlandia. Este proyecto desplegó una gran iniciativa práctica en esta materia, creó una BASE JURIDICA ON LINE y reclamó al Parlamento Europeo que proclame el **22 de julio** como **Día de la Víctima del Crimen de Odio**, en recuerdo y solidaridad con las víctimas de la matanza perpetrada en Oslo por el terrorista que acabó con la vida de 77 personas motivado por su odio a la sociedad intercultural. Consultar en <http://stophatecrimes.es>

6.5. Red de Antenas de atención a la víctima del Consejo de Igualdad de Trato.

Una de las principales funciones del Consejo es la de prestar asistencia independiente a la víctimas de la discriminación a la hora de tramitar sus quejas. Para ello, el Consejo ha creado una Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación por origen racial o étnico compuesta por las siguientes organizaciones:

- Cruz Roja Española.

- Fundación CEPAIM.
- Fundación Secretariado Gitano.
- Movimiento contra la Intolerancia.
- Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad.
- Red Acoge.
- ACCEM
- Unión Romani.

A través de cualquiera de estas entidades que forman parte de esta Red, las personas que crean haber sido víctimas de una discriminación por origen racial o étnico podrán consultar a un/a profesional en materia de igualdad de trato y recibir asesoramiento sobre su caso. <http://www.igualdadynodiscriminacion.org/redOficinas/portada/home.htm>

6.6. Relación entre servicios policiales y ONG en el ámbito del apoyo a la víctima.

Desde un enfoque victimológico la cooperación entre los servicios policiales y las organizaciones no gubernamentales especializadas en el apoyo a la víctima es condición imprescindible para mejorar sustancialmente la atención a los delitos de odio. Concretamente, en la prevención, en los procesos de identificación de delitos de odio y en la construcción de confianza mutua entre víctimas y las instituciones públicas, las organizaciones no gubernamentales pueden contribuir de forma muy singular.

En cuanto a la prevención de delitos de odio, el conocimiento sobre el terreno que tienen las ONG especializadas puede ser de gran utilidad para ubicar contextos potenciales de delitos de odio, existencia de grupos organizados que lo promueven, signos como graffitis, pintadas, símbolos significativos que señalan mensajes de racismo, xenofobia e intolerancia, riesgos para las víctimas o estigmatización social de determinados colectivos. Estos y otros factores, sobradamente demostrados por diversas experiencias de colaboración, han evidenciado la importancia de prevenir numerosas situaciones que pueden ser peligrosas e incluso irreparables.

También la difícil identificación de los delitos de odio puede ser facilitada por esa colaboración mutua. Así se puso de manifiesto en el marco de un Taller de Análisis de Indicadores que realizó la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)⁵⁰ en Viena en 2008, que contó con la participación de ONG y servicios policiales de numerosos países. El proceso de análisis de los indicadores de delitos de odio ha sido desarrollado para dar a la policía y personal de las ONG una metodología eficaz para identificar los delitos de odio. Es útil para articular una respuesta o realizar un cuestionario a una víctima. La metodología es clara y se puede definir esos indicadores como: *"Hechos objetivos, circunstancias o patrones que concurren en el acto criminal, que por sí solos o con otros factores o circunstancias, sugieren que la acción del presunto culpable estaba motivada, en todo o en parte, por cualquier forma de prejuicio. Si existieran indicadores significativos de la existencia de odio, el incidente debería constar como un posible delito de odio"*.

50.- Preventing and responding to hate crimes, OSCE, 2009, <http://www.osce.org/odihr/39821?download=true>

El hallazgo de indicadores de delitos de odio no prueba que el incidente tenga tal motivación. La prueba de la motivación por odio solo podrá determinarse tras una investigación exhaustiva. No obstante, la mayoría de estos crímenes se prueban gracias a la simbología o palabras empleadas por los perpetradores durante o después del incidente. Las personas que comenten crímenes de odio suelen querer lanzar un mensaje a sus víctimas. Estos mensajes se pueden dar en forma de lenguaje oral, grafitis, posters, que son siempre una poderosa evidencia de la motivación.

Finalmente en la construcción de confianza mutua, tanto institucional como hacia la víctima, la cooperación entre los servicios policiales y las ONGs especializadas puede resultar muy beneficiosa para la víctima, y a su vez para evitar procesos subsiguientes de victimización. Esto resulta obvio cuando la víctima es inmigrante y puede presentar cuadros de difícil comunicación, desconocimiento de la lengua, insuficiente interpretación de su realidad cultural u otros factores contextuales y subjetivos que dificultan la aproximación.

No está de más recordar las resoluciones de Naciones Unidas y recomendaciones del Consejo de Europa respecto a los derechos de la víctima, la asistencia y prevención de la victimización, todas insuficientemente abordadas en nuestro país y que requerirían un mayor conocimiento al respecto y una formación aplicada a esta realidad de los servicios de policía.

A decorative graphic featuring a circular path of seven colored circles (green, yellow, brown, grey, yellow, green, brown) connected by a thick line. A large, light-colored number '7' is centered within the path. The background is a dark green gradient with a checkered pattern of light and dark green squares at the top and bottom.

7.

**Conclusiones:
Elementos clave para
la gestión policial
de la diversidad.**

CAPÍTULO VII.

Conclusiones. Elementos clave para la gestión policial de la diversidad.

En este capítulo se presenta un breve resumen de las principales ideas clave que se han presentado en esta Guía, es decir, sobre el porqué y para qué es necesario que los cuerpos de seguridad conozcan la diversidad de la sociedad y se formen en la gestión de la misma, y cómo hacer realidad esta mejora en la gestión.

Por qué

-**Porque una buena gestión policial de la diversidad mejora la eficacia del servicio y permite cumplir con los mandatos legales:** los cuerpos de seguridad son un servicio público al servicio de la sociedad. Son dos las razones principales que inspiran esta iniciativa: una basada en la normativa y la otra en la eficacia.

Como se ha expuesto en esta Guía, la legislación española protege a todos sus ciudadanos y ciudadanas contra las actitudes discriminatorias y los delitos de odio. Los cuerpos de seguridad tienen entre sus funciones hacer cumplir la ley, por ello deben contribuir a proteger a las personas de estas actitudes discriminatorias. Conocer la diversidad social y detectar las situaciones de discriminación ayudan a **cumplir este mandato legal**.

Por otra parte, este conocimiento de la realidad social **permite una mayor eficacia** de los servicios policiales, y mejora la confianza de la ciudadanía en ellos. Además las **políticas de seguridad ciudadana más avanzadas** incluyen esta perspectiva, donde han demostrado su eficacia y utilidad. Por último, la primera intervención de la policía resulta fundamental para asegurar la adecuada investigación, sanción y reparación a las víctimas por hechos discriminatorios y delitos de odio, en un escenario de estructuras jurídicas y de asistencia a las víctimas de alcance limitado.

Para qué

- **Para garantizar la convivencia y el ejercicio de los derechos** humanos y civiles de toda la ciudadanía. La mejora de la confianza mutua entre servicios policiales y sociedad civil facilita la convivencia y mejora la garantía de los derechos civiles.
- **Para evitar situaciones discriminatorias y prevenir conflictos:** conocer y gestionar la diversidad permite prever los posibles conflictos y da herramientas a los cuerpos de seguridad para saber intervenir según las particularidades de cada situación, con medidas más flexibles y adaptadas a la diversidad que existe en la sociedad.

Cómo

- Mejorando la comunicación con la sociedad civil, al adquirir recursos y conocimientos sobre su diversidad étnica, religiosa, cultural, funcional, de orientación sexual, de identidad de género, nacional, económica, lingüística, etc.
- Incorporando la diversidad en la estructura y el funcionamiento de los cuerpos de seguridad.

- Incorporando procedimientos operativos que garanticen la debida atención a las necesidades específicas de seguridad de los distintos colectivos, en condiciones de igualdad y no discriminación, con protocolos orientados a la detección temprana de hechos discriminatorios y delitos de odio.
- Formándose en el conocimiento de la diversidad y sensibilizando a los mandos policiales y al resto del personal sobre la diversidad y las situaciones de discriminación existentes.
- Visibilizando la realidad de la discriminación y el compromiso de los cuerpos de seguridad en la lucha contra ella. Los atestados policiales pueden recoger datos relevantes cuando se trata de delitos de odio u otros hechos discriminatorios. Esta primera recogida de datos es crucial para el futuro de las investigaciones y para la actuación del sistema judicial.

La atención a la sociedad diversa y compleja que nos ha tocado vivir requiere de unos servicios policiales más sensibles a la diversidad, más profesionalizados y más preparados para servir a toda la ciudadanía.

Una sociedad culturalmente diversa requiere de la adaptación de los servicios policiales, para que pueda afrontar las peculiaridades de los colectivos que la componen y las interacciones entre ellos. **Hay que desafiar las barreras de la comprensión y la comunicación intercultural, tanto dentro de la organización policial como en el servicio a la comunidad.** La formación policial deberá ir destinada a adaptar los métodos y las habilidades existentes para que se pueda actuar profesionalmente con eficacia en las situaciones en que se encuentren o choquen culturas diferentes.

Consideramos que esta Guía es una especie de **caja de herramientas** para los mandos policiales, que puede ser útil para su formación y para la transmisión de información al resto de sus componentes, no sólo de una forma teórica, sino por medio de ejemplos prácticos que se pueden adaptar o incorporar a las formas de trabajo y a los protocolos policiales.

Con el fin de lograr estos objetivos, hemos facilitado en esta Guía los siguientes recursos:

- Una conceptualización de **lo que significa la lucha contra la discriminación y la garantía de la igualdad de trato.**
- Una explicación sencilla y actual de **lo que es la sociedad diversa**, incluyendo además ejemplos de casos de discriminación reales y un análisis de la actuación policial, tanto cuando ha sido correcta como cuando no ha sido apropiada, para ilustrar lo que significa una buena o una mala práctica en relación con la no discriminación.
- Un resumen de las normas en que se basa **la defensa de la igualdad de trato** y no discriminación, explicadas de forma didáctica desde la perspectiva de los cuerpos de seguridad.
- Una reflexión sobre **las políticas de seguridad pública y la gestión policial de la diversidad**, que explica la importancia de la sensibilización y la formación de los policías en la gestión de la diversidad, y detalla cómo debe ser la actuación policial por infracciones penales relacionadas con los delitos de odio o por hechos discriminatorios.
- Un apartado específico sobre **la atención a la víctima de la discriminación y de los delitos de odio**, una realidad preocupante que los cuerpos de seguridad deben conocer y saber abordar. Asimismo se expone en este apartado cómo puede articularse la relación entre los servicios policiales y las ONGs en el ámbito del apoyo a la víctima.

- Finalmente, se ha elaborado un **Glosario de términos**, que expone de forma sencilla aquellos conceptos clave que son necesarios para comprender qué es la diversidad sexual y de género, religiosa, étnica, funcional, etc., detectar cómo se ejerce la discriminación y conocer los términos técnicos que se utilizan en el ámbito de la igualdad de trato. Además este apartado final aporta bibliografía, legislación y recursos útiles (webs, asociaciones, organismos nacionales e internacionales, libros *on line*), para aquellas personas que deseen profundizar en estas cuestiones, ampliar su formación o consultar las leyes vigentes en detalle.



8

**Glosario de términos,
bibliografía, legislación
y recursos útiles.**

CAPÍTULO VIII.

Glosario, bibliografía, normativa y recursos.

8.1. Glosario de términos.

Acción positiva

La acción positiva, o discriminación positiva o acción afirmativa, es el término que se da a una acción que, a diferencia de discriminación negativa (o simplemente discriminación), pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, y compensarlos por los prejuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado.

El término **acción afirmativa** hace referencia a aquellas actuaciones positivamente dirigidas a reducir o, idealmente, eliminar las prácticas discriminatorias en contra de sectores históricamente excluidos como las mujeres o algunos grupos étnicos, preferencias sexuales o raciales. Se pretende entonces aumentar la representación de éstos, a través de un tratamiento preferencial para los mismos y de mecanismos de selección expresa y positivamente encaminados a estos propósitos

Acoso discriminatorio⁵¹

Cualquier conducta realizada con el objetivo o la consecuencia de atentar contra la dignidad de una persona o grupo en que se integra y de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

Por ejemplo, si en una empresa alguna persona desacredita o se burla de otra constantemente haciendo referencia a su origen o etnia puede estar creando un ambiente hostil, humillante u ofensivo para esa persona. Esta situación puede agravarse si además se le asignan los peores horarios, se le excluye de los e-mails informativos que se manda al resto de la plantilla o se le dan tareas para las cuales no ha recibido formación.

Acoso escolar

El acoso escolar (también conocido como hostigamiento escolar, matonaje escolar, matoneo escolar o por su término inglés *bullying*) es cualquier forma de maltrato psicológico, verbal o físico producido entre escolares de forma reiterada a lo largo de un tiempo determinado. Estadísticamente, el tipo de violencia dominante es el emocional y se da mayoritariamente en el aula y patio de los centros escolares. Los protagonistas de los casos de acoso escolar suelen ser niños y niñas en proceso de entrada en la adolescencia, o ya adolescentes, siendo ligeramente mayor el porcentaje de niñas en el perfil de víctimas.

El acoso escolar es una especie de tortura, metódica y sistemática, en la que el agresor sume a la víctima, a menudo con el silencio, la indiferencia o la complicidad de otros compañeros.

51.- Las definiciones sobre discriminación han sido tomadas de Alía Chahin "¿Qué es discriminar?" <http://yporqueno.info/sabes-lo-que-es-discriminar-1-conceptos/>

En algunos casos, la dureza de la situación puede acarrear pensamientos sobre el suicidio e incluso su materialización.

Por ejemplo, varios estudios en Europa y en EEUU han constatado que el acoso escolar contra adolescentes gays (LGTB) (o presuntamente gays) hace que la tasa de suicidio de éstos sea mucho más elevada que la tasa de suicidio entre adolescentes heterosexuales. Estos casos de acoso se denominan “bullying” homofóbico.

Antigitanismo

Sentimiento de odio hacia las personas gitanas. También se denomina “antiziganismo”, o “romafobia” (ver “Roma”). Incluye prácticas de discriminación, uso de estereotipos, violencia y discursos de odio contra personas gitanas.

Aunque se puede entender el antigitanismo como una forma de racismo, algunas asociaciones y académicos/as prefieren identificarlo como una forma específica de discriminación, ya que históricamente han existido (y aún existen) numerosas persecuciones y prácticas discriminatorias específicamente dirigidas contra el pueblo gitano (desde su esclavitud en Rumanía o Moldavia hasta el siglo XIX, esterilizaciones masivas de mujeres gitanas en varios países europeos, o el genocidio nazi, que identificó a las personas gitanas como uno de los grupos a exterminar). El holocausto del pueblo gitano se llama “Porrajmos”, o también “Samudaripen” y se conmemora el 2 de agosto.

Antisemitismo

El antisemitismo es un término que hace referencia al prejuicio o la hostilidad abierta hacia los judíos como grupo generalizado. Suele manifestarse en una combinación de prejuicios de tipo religiosos, raciales, culturales y étnicos. Aunque la etimología del término podría dar a entender que se trate de un prejuicio contra los pueblos semitas en general (los árabes son semitas, por ejemplo), el término se utiliza en forma exclusiva para referirse a la hostilidad contra los judíos.

El antisemitismo puede manifestarse de muchas formas, desde formas de odio o discriminación individuales, ataques de grupos nucleados con dicho propósito, o incluso violencia policial o estatal. El fenómeno del genocidio nazi es el caso más conocido de antisemitismo en la historia, aunque este grupo social ya había sido perseguido en muchas ocasiones a lo largo de la historia.

Aporofobia

Sentimiento de odio hacia las personas pobres. El término «aporofobia» proviene de los prefijos griegos *ápo-ros* que significa pobre, escasez, y *fobos* que denota rechazo y miedo. Este es un término innovador que fue planteado en 1996 por la filósofa española Adela Cortina, para diferenciarlo de comportamientos racistas y xenófobos y darle nombre a las actitudes de miedo, rechazo y discriminación que se ejercen sobre los individuos y poblaciones que viven en situaciones de pobreza. Una de las principales explicaciones a este tipo de comportamiento yace en la jerarquización, exclusión y diferentes prejuicios sociales que se han construido en torno a la pobreza.

En España se han dado varios casos en los que grupos de neonazis han quemado o asesinado a personas sin hogar que dormían en cajeros de bancos o en sitios públicos.

Bifobia

Aversión, rechazo, odio o temor patológico e irracional a las personas bisexuales, *a la bisexualidad o a sus manifestaciones*.

Ciberodio

Se define con este término un fenómeno social reciente que consiste en el uso de internet y de sus redes sociales para transmitir mensajes de odio racial, xenófobo, machista, homófobo, antigitano o de otras formas de intolerancia contra las minorías. También incluye el uso de estas tecnologías de la comunicación para crear asociaciones y organizaciones virtuales que comparten ese tipo de ideologías racistas y de promoción de la discriminación.

Delito de odio

Según la OIDHR-OSCE un delito de odio puede ser definido como:

- (A) Cualquier infracción penal, incluyendo infracciones contra las personas o las propiedades, donde la víctima, el local o el objetivo de la infracción se elija por su, real o percibida, conexión, simpatía, filiación, apoyo o pertenencia a un grupo como los definidos en la parte B.
- (B) Un grupo se basa en una característica común de sus miembros, como su "raza" real o percibida, el origen nacional o étnico, el lenguaje, el color, la religión, el sexo, la edad, la discapacidad intelectual o física, la orientación sexual u otro factor similar.

Discriminación directa

Esta forma de discriminación sucede cuando una persona es tratada de manera menos favorable que otra en una situación análoga.

Por ejemplo, si se niega un servicio, o un contrato laboral a una persona, por su etnia, discapacidad, orientación sexual, sexo, religión, etc. se está produciendo una discriminación directa.

En el caso de las identificaciones policiales en la calle, el hecho de parar a una persona y pedirle su documentación sólo porque es de otra raza o etnia se considera también un acto de discriminación directa.

Discapacidad (ver Diversidad funcional)

La discapacidad es aquella condición bajo la cual ciertas personas presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, y en igualdad de condiciones con las demás.

La Convención Internacional de la ONU en esta materia define de manera genérica a quien padece de una o más discapacidades como persona con discapacidad. En ciertos ámbitos, términos como "discapacitados", "ciegos", "sordos", etcétera, aun siendo correctamente empleados, pueden ser considerados despectivos o peyorativos, ya que para algunas personas dichos términos "etiquetan" a quien padece la discapacidad, lo cual interpretan como una forma de discriminación. En esos casos, para evitar conflictos de tipo semántico, es preferible usar las formas personas con discapacidad, personas invidentes, personas con sordera, personas con movilidad reducida y otros por el estilo, pero siempre anteponiendo "personas" como un prefijo, a fin de hacer énfasis en sus derechos humanos y su derecho a ser tratados como a cualquier otra persona.

Discriminación indirecta

Se produce cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros ocasiona o puede ocasionar a una o varias personas una desventaja particular con respecto a otras.

Esta forma de discriminación es muy compleja de detectar porque a priori los criterios neutros son objetivos y suelen responder o están justificados por una necesidad técnica.

Por ejemplo, una fábrica abre un proceso de selección para contratar personal y una de las exigencias es la de tener la selectividad (a pesar de que el manejo de los productos no requiere ese nivel de formación). Hay un criterio aparentemente neutro: la exigencia de la selectividad. Pero hay personas a las que podría afectar este criterio neutro: la población con menos probabilidad de tener la selectividad (inmigrantes, personas de etnia gitana, personas con discapacidad, etc.). Hay una desventaja particular, porque se descarta del proceso de selección directamente a un grupo de personas con respecto a otras sin que exista una justificación razonable para las tareas que se van a realizar. Las personas de origen español, de etnia no gitana y sin discapacidad tienen muchas más probabilidades de poder ser contratadas, aunque el criterio de selección (la selectividad) no es relevante para el trabajo.

Discriminación por asociación

Se da cuando una persona o grupo, debido a su relación con otra, es objeto de un trato discriminatorio.

Por ejemplo, tras varios años trabajando en un bufete de abogados como secretaria de forma satisfactoria, una mujer es despedida. Unos meses antes, en una conversación informal su jefa descubre que la mujer tiene un hijo con discapacidad. Este fue un caso real (*Coleman vs Attridge, 2006*) que llegó al Tribunal de Justicia Europeo en el que quedó demostrado que la mujer había sido discriminada por asociación a una persona con discapacidad; quedó probado que fue despedida porque pensaron que al estar al cuidado de una personas con discapacidad iba a aumentar su absentismo laboral.

Discriminación por error

Se produce cuando una persona o grupo es objeto de trato discriminatorio debido a una apreciación incorrecta sobre ella.

Por ejemplo, un padre va a matricular a su hija en uno de los colegios públicos de su barrio. Cuando entrega los papeles, la responsable del colegio le indica que las familias inmigrantes deben matricularse en el colegio de enfrente a pesar de que el padre ni la hija son inmigrantes ni son de origen inmigrantes. En este supuesto, la responsable del colegio pensó que el padre o la hija eran de origen inmigrante (por el color de su piel, por su pelo u otras razones) y por tanto los discriminó por error (en España está prohibido segregar al alumnado en centros educativos específicos por su origen racial o étnico).

Discriminación múltiple

Se da cuando concurren o interactúan diversos motivos de discriminación.

Esta es una de las formas de discriminación más difíciles de detectar porque a pesar de que las personas podemos ser vulnerables a la discriminación por diferentes motivos (por ser mujer y ser inmigrante; por ser inmi-

grante y tener alguna discapacidad; ser negro y homosexual; etc.), no es tan común encontrar situaciones en las que la discriminación se produzca por una multiplicidad de motivos.

Por ejemplo, si a una mujer inmigrante que va en silla de ruedas no se le permite la entrada a un restaurante porque no tiene una rampa habilitada para ello, está siendo discriminada por su discapacidad, pero no por ser inmigrante o por ser mujer. En cambio, si a un hombre negro y homosexual no le dejan entrar en una discoteca porque no se admiten negros ni homosexuales, entonces sí estaríamos ante un caso de discriminación múltiple porque la persona ha sido tratada de manera menos favorable que otra en una situación análoga por ser negra y homosexual.

Lo que tienen en común estas formas de discriminación es que suelen complementar la discriminación directa o la indirecta. Por ejemplo, en un supuesto de discriminación directa se podría dar además la orden de discriminar o la discriminación por asociación y en una discriminación indirecta, se podría dar además una discriminación múltiple o por error.

Discurso de odio

El discurso de odio es cualquier comunicación que desacredite o insulte a una persona o un grupo sobre la base de algunas características como la raza, género, etnia, nacionalidad, religión, orientación sexual, identidad sexual, u otra característica.

Hay leyes que penalizan el discurso del odio por su contenido particular. El contenido prohibido difiere ampliamente: en algunas jurisdicciones el discurso que incita al odio o que es injurioso contra ciertos grupos se penaliza. Otras prohibiciones comunes son las del discurso que denigra el "honor" o la "dignidad" de una persona o una nación. También pueden existir restricciones sobre sujetos históricos específicos, los más notables son las leyes que prohíben la negación del Holocausto o la glorificación de la ideología Nazi. Esta categoría de regulación del discurso es descrita como "discurso de odio". Pero en todos estos casos, el discurso por sí mismo no constituye un delito, si no incluye un contenido prohibido específicamente. Por lo tanto, el discurso del odio carece del primer elemento esencial de los delitos de odio. Si la motivación prejuiciosa o el contenido fuera distinto no sería una infracción penal. Por ejemplo, un concierto de rock en el que se toquen canciones que glorifiquen la violencia fascista o el Holocausto podría ser discurso de odio, y en algunos Estados sería un delito, pero no es un delito de odio porque no existe una infracción penal base. Falta el primer requisito de un delito de odio. La incitación directa e inmediata a la comisión de actos delictivos está universalmente prohibida dentro de la región OSCE. Si esta incitación está motivada por el prejuicio debería categorizarse como delito de odio porque hay una infracción penal base.

El discurso de odio es una forma de violencia no física, que tiene una fuerte capacidad de herir y humillar a las personas a las que se dirige. Este discurso a menudo utiliza palabras o expresiones malsonantes, muy denigrantes o insultantes (*maricón, subnormal, negrata, mono, sudaca, puta, moro, bollera, retrasado, panchito, travelo*, etc.).

Por esta razón en los atestados instruidos por casos de discriminación es importante recoger si la persona denunciada ha proferido este tipo de palabras o expresiones contra la persona agredida o discriminada, así como detallar exactamente las expresiones proferidas, porque ello permitirá identificar a la Autoridad Judicial si ha existido o no un componente de odio (racista, xenófobo, homófobo, contra las personas con discapacidad, etc.).

Diversidad funcional

Diversidad funcional es un término alternativo al de discapacidad que ha comenzado a utilizarse en España por iniciativa de los propios afectados. El término fue propuesto en el Foro de Vida Independiente, en enero de 2005 y pretende sustituir a otros cuya semántica puede considerarse peyorativa, tales como “discapacidad” o “minusvalía”. Se propone un cambio hacia una terminología no negativa, no rehabilitadora, sobre la diversidad funcional.

Con el término diversidad funcional se propone una nueva visión que no es negativa, que no implica enfermedad, deficiencia, parálisis, retraso, etc. con independencia del origen patológico, genético o traumático de la diversidad en cuestión. No obstante, no se niega el hecho de que se habla de personas que son diferentes a la norma estadística y que por ello realizan algunas de sus funciones de manera diferente a la media de la población.

Enfermedad mental/trastorno mental

Las enfermedades mentales son alteraciones de los procesos cognitivos y afectivos del desarrollo, consideradas como anormales con respecto al grupo social de referencia del cual proviene el individuo. Se puede tratar de alteraciones en el razonamiento, el comportamiento, la facultad de reconocer la realidad o de adaptarse a las condiciones de la vida.

Dependiendo del concepto de enfermedad que se utilice, algunos autores consideran más adecuado utilizar en el campo de la salud mental el término “trastorno mental”. Sobre todo en aquellos casos en los que la etiología biológica no está claramente demostrada, como sucede en la mayoría de los trastornos mentales. Además, el término “enfermedad mental” puede asociarse a estigmatización social. Por estas razones, este término está en desuso y se usa más trastorno mental, o psicopatología.

El concepto enfermedad mental aglutina un buen número de patologías de muy diversa índole, por lo que es muy difícil de definir de una forma unitaria y hay que hablar de cada enfermedad o trastorno de forma particular e incluso individualizada ya que cada persona puede sufrirlas con síntomas algo diferentes.

Existen numerosas categorías de trastornos mentales, con mayor o menor gravedad tanto en la vivencia subjetiva del individuo como en su repercusión dentro del funcionamiento social, así se hace alusión a otra clasificación clásica: Trastornos Neuróticos y Trastornos Psicóticos. Dentro de estos últimos las esquizofrenias son claramente las de mayor repercusión personal, social y familiar dado su carácter crónico y degenerativo caracterizado por los elementos propios de todos los trastornos psicóticos a los cuales se añaden la desconexión con la realidad y aplanamiento afectivo.

Existen numerosos estereotipos sobre las personas con enfermedades mentales (asociarlas con la violencia, agresividad, delincuencia, etc.), lo que hace que a menudo sean objeto de discriminación.

Estereotipos

Los estereotipos son ideas, prejuicios, actitudes, creencias y opiniones preconcebidas, impuestas por el medio social y cultural que se aplican de forma general a todas las personas pertenecientes a una categoría, nacionalidad, etnia, edad, sexo, orientación sexual, procedencia geográfica, etc.

Los estereotipos cumplen una función social muy importante en la consolidación y expansión de las ideas y prácticas racistas y xenófobas, pues a menudo impiden que se conozca a las personas que forman parte de una minoría, y en su lugar se percibe el estereotipo, que las uniforma y las valora de forma negativa.

Por ejemplo son estereotipos muy generalizados asociar la avaricia a los judíos, el robo a los gitanos, la debilidad a los gays, el fanatismo a los musulmanes, la vagancia a los afroamericanos, la sensibilidad a las mujeres, etc.

También hay estereotipos positivos, pero no dejan de ser una forma de generalización que también anula la diversidad e individualidad de cada persona, o los reduce sólo a ese estereotipo (*los orientales son trabajadores, los afroamericanos son dotados para el deporte, los gitanos son grandes músicos, etc.*).

Estigma, estigmatización

El estigma es una condición, atributo, rasgo o comportamiento que hace que su portador sea incluido en una categoría social hacia cuyos miembros se genera una respuesta negativa y se les ve como culturalmente inaceptables o inferiores. El concepto fue acuñado en 1963 por el sociólogo estadounidense Erving Goffman, donde precisa la noción sociológica del término como *pertenencia a un grupo social menospreciado* (grupo étnico, religión, nación, etc.)

Feminismo

A veces se malinterpreta el feminismo como un movimiento hostil a los hombres, o que propugnaría la superioridad de las mujeres. En realidad el feminismo es un movimiento social y político que persigue la igualdad, evitando la discriminación de las mujeres en cualquier ámbito.

El feminismo es un conjunto heterogéneo de ideologías y de movimientos políticos, culturales y económicos que tienen como objetivo la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

Gracias a la influencia del movimiento feminista, se han conseguido logros de trascendental importancia como el voto femenino, la igualdad ante la ley o los derechos reproductivos, entre otros muchos.

El feminismo se compone de corrientes muy diversas, por lo que es más correcto hablar de “feminismos” que de “feminismo” en singular.

Género

El género es el conjunto de roles que se asignan socialmente a hombres y mujeres. A diferencia del sexo, que tiene un origen biológico, el género se construye, es algo variable en función de las sociedades.

Nuestra comprensión de lo que significa ser una mujer o un hombre evoluciona durante el curso de la vida. Se aprende en la vida familiar y social y cambia a través de generaciones. Por tanto, esos significados variarán de acuerdo con la cultura, la comunidad, la familia, las relaciones interpersonales y las relaciones grupales y normativas, y con cada generación y en el curso del tiempo.

Los roles de género están vinculados a la desigualdad, dado que en muchas sociedades se atribuyen a las mujeres determinadas funciones sociales y se les impide ejercer otras, sólo por razón de su género. Por ejemplo

en Arabia Saudí las mujeres no tienen derecho a conducir, o en España hasta los años 70 las mujeres no podían abrir una cuenta bancaria sin el permiso de su marido.

Genocidio

El genocidio es un delito internacional que comprende cualquiera de los actos perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal; estos actos comprenden la matanza de miembros del grupo, lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo, sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial, medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo, traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.

El genocidio más conocido es el que perpetraron los nazis contra la población judía (ver Antisemitismo), los gitanos y los homosexuales. El genocidio de los gitanos por los nazis se denomina *Porrajmos* o *Samudaripén* (en romanés, “devoración” y “asesinato en masa”, respectivamente).

Homofobia

Aversión, rechazo, odio o temor patológico e irracional a las personas homosexuales. Incluye prácticas de discriminación, uso de estereotipos, violencia y discursos de odio contra personas lesbianas, gays, transexuales y bisexuales (LGTB).

Dado que la palabra homofobia a veces se asocia sólo al odio a los hombres gays, algunas asociaciones LGBT utilizan además las palabras lesbofobia, transfobia y bifobia para designar el odio a las lesbianas, a las personas transexuales y a las personas bisexuales, respectivamente, y señalar que son tipos de odio diferenciados.

Identidad de género

Este concepto designa la percepción subjetiva e íntima que tiene cada persona de su género, independientemente de su sexo corporal. En el caso de las personas transexuales, su identidad de género no coincide con su sexo biológico/corporal. Hay personas cuyo sexo biológico es masculino pero su identidad de género es de mujer, y viven como tales a todos los efectos (transexuales femeninos), y personas cuyo sexo biológico es femenino pero cuya identidad de género es de hombre (transexuales masculinos).

Leyes de muchos países y tratados internacionales reconocen la no discriminación por orientación sexual (gays, lesbianas y bisexuales) pero sin embargo muy pocas reconocen la discriminación basada en la identidad de género. Esto significa que las personas transexuales no se ven protegidas en casos de agresiones, dado que éstas se basan en la identidad de género, no en la orientación sexual.

Igualdad de oportunidades

La igualdad de oportunidades tiene relación con la equidad, es decir, con el derecho de las personas a tener las mismas oportunidades en la sociedad. En este sentido, le otorga el mandato a los poderes públicos de adoptar medidas que equilibren la posición de desventaja social de ciertos grupos sobre los que recaen prejuicios arraigados

Igualdad de trato

La igualdad de trato implica que todas las personas tienen el derecho a recibir un trato idéntico ante la Ley. Prohíbe por tanto cualquier forma de discriminación: separar, diferenciar o excluir a alguna persona o privarle de derechos por ciertas características físicas, por sus ideas, por su cultura, por su orientación sexual, por su posición económica o por cualquier otro motivo aparente.

Intolerancia

Siguiendo a la UNESCO, la intolerancia podemos definirla como todo comportamiento, actitud o forma de expresión que niega la diversidad humana y viola o denigra la dignidad y los derechos del diferente, o incluso que invita a violarlos o negarlos. Las manifestaciones de la intolerancia son múltiples, el racismo, la xenofobia, el antisemitismo, la islamofobia, el sexismo, la homofobia, la intolerancia religiosa, la aporofobia, la intolerancia política... son las más conocidas pero no las únicas. Las manifestaciones de intolerancia consagran como valor superior, no a la persona con sus propias y diversas identidades, sino a la propia identidad enfrentada a las de los demás.

La Intolerancia se fundamenta en prejuicios y estereotipos, en dogmas y conocimiento defectuoso, crece en momentos de crisis y anomia social, le acompañan un conjunto de signos como el autoritarismo, la subalternidad y el fanatismo, y sus expresiones más habituales son la discriminación, el odio, la hostilidad y la violencia. Cuando se proyecta políticamente da lugar a regímenes totalitarios e integristas, en su expresión más extrema esta la Guerra y el Genocidio.

La intolerancia puede revestir la forma de la marginación de grupos vulnerables y de su exclusión de la participación social y política, así como de la violencia y la discriminación contra ellos. Como confirma el artículo 1.2 de la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales de las Naciones Unidas, "todos los individuos y los grupos tienen derecho a ser diferentes".

Islamofobia

La islamofobia es un sentimiento de hostilidad hacia el islam y, por extensión, hacia los musulmanes.

La islamofobia ha sido definida por la ONG británica Runnymede Trust con 8 características:

- La creencia de que el islam es un bloque monolítico, estático y refractario al cambio.
- La creencia de que el islam es radicalmente distinto de otras religiones y culturas, con las que no comparte valores y/o influencias.
- La consideración de que el islam es inferior a la cultura occidental: primitivo, irracional, bárbaro y sexista.
- La idea de que el islam es, *per se*, violento y hostil, propenso al racismo y al choque de civilizaciones.
- La idea de que en el islam la ideología política y la religión están íntimamente unidos.
- El rechazo global a las críticas a Occidente formuladas desde ámbitos musulmanes.
- La justificación de prácticas discriminatorias y excluyentes hacia los musulmanes.
- La consideración de dicha hostilidad hacia los musulmanes como algo natural y habitual.

En España se han denunciado numerosos casos de islamofobia en los últimos años, en especial perpetrados por grupos neonazis, y también en medios de comunicación.

Lesbofobia

Aversión, rechazo, odio o temor patológico e irracional a las mujeres lesbianas Incluye prácticas de discriminación, uso de estereotipos, violencia y discursos de odio contra las lesbianas. El carácter particular y diferencial de la vivencia de la homosexualidad femenina concede a la lesbofobia unas características especiales que incluyen, por ejemplo, un mayor ocultamiento e ignorancia de la existencia de lo lésbico.

Libertad religiosa

El artículo 16 de la Constitución española reconoce el derecho a *la libertad ideológica, religiosa y de culto*, y dispone que *nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias, que ninguna confesión tendrá carácter estatal*, y que los poderes públicos deberán tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantener las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.

Las creencias religiosas no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la Ley. No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad o el desempeño de cargos o funciones públicas.

La Libertad Religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a:

- Profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía; manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas.
- Practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos, y no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales.
- Recibir e impartir enseñanza a información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
- Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas.

La Ley Orgánica 7/1980, de 5 julio desarrolla el derecho de libertad religiosa reconocido por el artículo 16 de la Constitución.

Orden de discriminar

Toda inducción, orden o instrucción de discriminación.

Por ejemplo, si una empresa o un particular contrata los servicios de una Empresa de Trabajo Temporal para un proceso de contratación o a una inmobiliaria para el alquiler de una vivienda pero piden a dichas empresas que descarten automáticamente a las personas de origen africano, latinoamericano o árabe, se estaría produciendo una orden de discriminación.

En el ámbito policial, si un jefe de policía ordena a su personal identificar a personas de raza negra en la calle y pedirles su documentación, se está dando una orden de discriminar.

Origen Étnico / Etnia

El “origen étnico” o la “etnia” son conceptos cuyos significados dependen del contexto particular y el uso local. Con frecuencia tienen significados que coinciden parcialmente. Se puede describir “grupo étnico” como “una colectividad que dentro de una población más grande tiene ancestros reales o supuestos, memoria de un pasado compartido, y una cultura con uno o más elementos simbólicos que definen una identidad de grupo” (por ejemplo, la etnia gitana).

Esta definición hace referencia a un grupo que convive con otro mayoritario o dominante, por eso a menudo se utiliza también el concepto “minoría étnica” (para señalar que la población mayoritaria también tiene sus propios rasgos étnicos).

Machismo

El machismo, expresión derivada de la palabra “macho”, se define como una actitud de prepotencia de los varones respecto de las mujeres.

Una definición más amplia dada por algunos movimientos feministas lo define como “el conjunto de actitudes y prácticas aprendidas sexistas llevadas a cabo en pro del mantenimiento de órdenes sociales en que las mujeres son sometidas o discriminadas”.

Perfil étnico (“ethnic profiling”)

Perfil étnico es la práctica de utilizar estereotipos raciales o étnicos en lugar de la conducta individual, la información policial específica o la información confidencial específica acumulada para encauzar las acciones de cumplimiento de la ley, tales como las comprobaciones de identidad y/o registros desproporcionados o arbitrarios. Se basa en la asunción de que las características étnicas o raciales ayudan a predecir qué personas podrían estar involucradas en conductas delictivas. De acuerdo con las normas de la Unión Europea y de Naciones Unidas, estas prácticas constituyen una forma de discriminación racial, y por lo tanto es una violación de derechos humanos, y es ilegal.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (caso Rosalind Williams, citado en el Capítulo III), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial –también de Naciones Unidas y la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), han dejado claro que el uso de perfiles étnicos viola la prohibición internacional contra la discriminación. La Agencia para los Derechos Fundamentales de la Unión Europea declara que: “Cualquier forma de utilización de perfiles étnicos es seguramente ilegal también a nivel de derecho internacional porque viola las garantías del Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial”. El uso de perfiles étnicos viola el principio de igualdad de trato ante la ley y es una forma de discriminación racial que está prohibida por el ordenamiento jurídico nacional e internacional. De hecho, es una forma de discriminación que debilita el compromiso a la no-discriminación como valor fundamental de la Unión Europea. Asimismo, es ineficaz y contraproducente, y deslegitima a la Policía ante las comunidades minoritarias

Prohibición de la “propaganda homosexual”

Se trata de una política adoptada en los últimos años en algunos países de la Europa del Este, los Balcanes y el Cáucaso (Rusia, Polonia, Moldavia, Letonia, Lituania, Ucrania, Armenia, Georgia, Azerbayán, etc.) que prohíbe cualquier tipo de mención a la discriminación que sufren gays, lesbianas, bisexuales y transexuales, o a su mera existencia. Esta política considera que la lucha contra la homofobia equivale a la promoción de la homosexualidad (“propaganda”), y es el fundamento de nuevas leyes que se han aprobado en estos países, y que están en vigor actualmente, que prohíben cualquier mención a las realidades LGBT en centros educativos, en materiales escolares o en medios de comunicación, o publicar textos sobre el respeto a la diversidad sexual, y la celebración de manifestaciones contra la homofobia o por los derechos de las personas LGBT.

La aplicación de las leyes “contra la propaganda homosexual” ha conducido a la encarcelación de diversos activistas LGBT, e incluye la posibilidad de expulsar a personal docente de sus puestos de trabajo. El Consejo de Europa y la Unión Europea han criticado duramente estas leyes por suponer una abierta discriminación hacia las personas LGBT, aunque siguen en vigor.

Racismo (discriminación racial, raza)

El racismo se entiende como la exacerbación del sentido racial de un grupo étnico, especialmente cuando convive con otro u otros, y también designa la doctrina antropológica o la ideología política basada en este sentimiento.

La discriminación racial es un concepto que suele identificarse con el de racismo y que lo abarca, aunque se trata de conceptos que no coinciden exactamente. Mientras que el racismo es una ideología basada en la superioridad de unas razas o etnias sobre otras, la discriminación racial es un acto que, aunque suele estar fundado en una ideología racista, no siempre lo está.

El racismo suele estar estrechamente relacionado y ser confundido con la xenofobia, es decir el “odio, repugnancia u hostilidad hacia los extranjeros”. Sin embargo existen algunas diferencias entre ambos conceptos, ya que el racismo es una ideología de superioridad, mientras que la xenofobia es un sentimiento de rechazo; por otra parte la xenofobia está dirigida sólo contra los extranjeros, a diferencia del racismo.

A pesar de su prevalencia en las leyes de delitos de odio, la “raza” es un constructo social sin base científica. En el año 1950 en la Declaración sobre la Raza de la UNESCO se señala que “sería mejor cuando hablamos de razas humanas evitar el término raza por completo y hablar de grupos étnicos”.

Roma (rom, rroma, romanés, romaní)

El pueblo Roma es un pueblo transnacional, de origen noríndico; su llegada a Europa data de finales del siglo XV. Roma (o rom, rroma, rrom) es la palabra con la que *se llaman a sí mismas las personas gitanas. En España los gitanos y gitanas se identifican con la palabra “gitanos/a”, pero en los demás países esta palabra (tsigane, gypsy, zigane, cingaro, etc.) es peyorativa, y los miembros de la comunidad no se identifican con ella.*

El pueblo Roma, a pesar de su diversidad, posee una identidad étnica y cultural propia que se caracteriza por los siguientes elementos:

- La idea de un origen común y de una historia compartida.
- Un idioma propio, el romanés (o romaní). En España esta lengua ha desaparecido debido a la persecución a que fue sometida durante siglos, aunque quedan bastantes palabras de ella en el caló, en una variante dialectal del español que hablan muchos gitanos y gitanas españoles. En muchos países europeos el romanés es la lengua materna de los roma.
- La valoración del grupo de edad y el sexo como principios que determinan ciertos roles sociales: por ejemplo, la opinión de ciertas personas mayores es importante y es respetada; o se asumen roles de género distintos si una mujer es soltera, casada o viuda.

La organización social se basa en grupos de parentesco extensos. Esto quiere decir que las familias se entienden en sentido amplio (más allá de padres e hijos) y que la pertenencia a esa familia extensa es importante desde el punto de vista de su identidad social y personal.

Romafobia (ver “antigitanismo”)

Tolerancia

Conforme a la Declaración de Principios aprobada por la Asamblea General de la UNESCO, el 16 de Noviembre de 1995, **la tolerancia** consiste en el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y maneras de ser humanos. La fomentan el conocimiento, la actitud de apertura, la comunicación y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La tolerancia consiste en la armonía en la diferencia. No sólo es un deber moral, sino además una exigencia política y jurídica. La tolerancia, la virtud que hace posible la paz, contribuye a sustituir la cultura de guerra por la cultura de paz.

Tolerancia no es lo mismo que concesión, condescendencia o indulgencia. Ante todo, la tolerancia es una actitud activa de reconocimiento de los derechos humanos universales y las libertades fundamentales de los demás. En ningún caso puede utilizarse para justificar el quebrantamiento de estos valores fundamentales. La tolerancia han de practicarla los individuos, los grupos y los Estados.

La tolerancia es la responsabilidad que sustenta los derechos humanos, el pluralismo (comprendido el pluralismo cultural), la democracia y el Estado de derecho. Supone el rechazo del dogmatismo y del absolutismo y afirma las normas establecidas por los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos. Desde esa responsabilidad, el Estado debe proteger a personas, colectivos y comunidades que se vean amenazados por su origen nacional, etnia o “raza”, por su ideología, religión o creencias, por su idioma, color de piel, edad, sexo, orientación o identidad sexual, por la enfermedad que padezca o discapacidad, por su situación familiar, socioeconómica o por cualquier otra condición o circunstancia personal o social, aunque tales condiciones o circunstancias no concurren efectivamente en la persona que sufre esa amenaza.

Conforme al respeto de los derechos humanos, practicar la tolerancia no significa *tolerar* (permitir) la injusticia social, ni renunciar a las convicciones personales o atemperarlas. Significa que toda persona es libre de adherirse a sus propias convicciones y acepta que los demás se adhieran a las suyas. Significa aceptar el hecho de que los seres humanos, naturalmente caracterizados por la diversidad de su aspecto, su situación, su forma de expresarse, su comportamiento y sus valores, tienen derecho a vivir en paz y a ser como son. También significa que uno no ha de imponer sus opiniones a los demás.

Transfobia

Aversión, rechazo, odio o temor a las personas transexuales, a la transexualidad o a sus manifestaciones.

La transfobia es el sentimiento de odio hacia las personas transexuales. *Incluye prácticas de discriminación, uso de estereotipos, violencia y discursos de odio contra personas transexuales (ver "Identidad de género")*.

Un ejemplo común de transfobia es tratar a la persona transexual usando la identidad de género con la que no se identifica (por ejemplo, una mujer transexual debe ser tratada en femenino, y con su nombre actual de mujer, no con su antiguo nombre masculino).

Violencia de género

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género define la violencia de género como aquella que, "como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia", y "comprende todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad."

La Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer definió la violencia contra la mujer en su artículo 1º como:

«A los efectos de esta declaración, por "Violencia contra la mujer" se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada».

La violencia de género se ha constituido como un fenómeno invisible durante décadas, siendo una de las manifestaciones más claras de la desigualdad, subordinación y de las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres.

Xenofobia

La xenofobia designa el sentimiento de odio, repugnancia u hostilidad hacia los extranjeros.

8.2. Bibliografía.

Europa:

Manual de legislación europea contra la discriminación:

<http://www.oberaxe.es/files/datos/4eb3e55ad296b/normativa%20FRA.pdf>

Discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género en Europa:

http://www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBT/LGBTStudy2011_en.pdf

Legislation to counter discrimination against persons with disabilities (2nd edition) (2003)
http://book.coe.int/EN/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=EN&produit_aliasid=1654

El racismo en Europa (ENAR)
http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15294&la=1&langue=EN

Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union
http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub-migrants-in-an-irregular-situation_en.htm

Derechos humanos de los gitanos y comunidades itinerantes en Europa.
http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems79611_GBR_CouvHumanRightsOfRoma_WEB.pdf

El uso de perfiles étnicos (ENAR):
http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/ethnic_20100512/Factsheet-ethnic-profiling-20091001-SPA.pdf

Open Society Justice Initiative, Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory, New York: Open Society Institute (2009).
http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/profiling_20090526

Eurostat, (2011), Combating poverty and social exclusion: a statistical portrait of the European Union, 2010, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

España:

Pasos hacia la igualdad: el proyecto Stepss
http://www.gea21.com/_media/publicaciones/el_proyecto_stepss.pdf

Guía práctica sobre igualdad de trato, policía y comunidad gitana (FSG).
http://www.gitanos.org/upload/65/32/1.4.1-FSG-gui_Guia_policias.pdf

Informe anual 2012 sobre discriminación y comunidad gitana (FSG)
<http://www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion12/>
2003-2012: 10 años de legislación sobre no discriminación de personas con discapacidad en España (CERMI)
<http://www.cermi.es/es-ES/Biblioteca/Paginas/Inicio.aspx?TSMEIdPub=285>

Memoria antidiscriminatoria LGBT 2011
http://www.fagc.org/descarregues/MEMORIA_ANTIDISCRIMINATORIA_2010_2011.pdf

Parad el racismo, no a las personas. Perfiles raciales y control de la inmigración en España (AI)
<https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=SIAI&SORT=-FPUB&DOCR=1&RNG=10&SEPARADOR=&&INAI=EUR4101111>

Herramientas para combatir el bullying homofóbico. Raquel Platero Méndez y Emilio Gómez Ceto. Talasa Ediciones, Madrid, 2007.

La España racista: la lucha en defensa de las víctimas del odio. Esteban Ibarra. Ed. Temas de Hoy, 2011.
Contra la discriminación y el delito de odio. Materiales didácticos nº 4. Movimiento contra la Intolerancia.

Leyes de delitos de odio en Europa. Una guía práctica. Movimiento contra la Intolerancia.

http://www.movimientocontralaintolerancia.com/html/cuadernosAnalisis/cuadernos_analisis.asp

Antigitanismo y violencia racista en Europa. Karin Waringo. I Tchatchipen: Revista trimestral de investigación gitana, Nº. 50. 2005, págs. 10-13.

Memoria del Congreso Internacional sobre Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa. Miguel Ángel Gandarrillas (coordinador). Editorial IE Universidad. 2011.

Lenguaje, poder e identidad. Judith Butler. Ed. Síntesis, 2004. Madrid.

VV.AA. (2011) Manual para la gestión municipal de la diversidad religiosa, Observatorio del Pluralismo Religioso en España. http://www.observatorioreligion.es/publicaciones/guias_para_la_gestion_publica_de_la_diversidad_religiosa/manual_para_la_gestion_municipal_de_la_diversidad_religiosa/

Por la diversidad, contra la discriminación. La igualdad de trato en España. Hechos, garantías, perspectivas. Fernando Rey y David Giménez Glück. Fundación Ideas. 2010.

http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DT-Por_la_diversidad_contra_la_discriminacion-Pol.pdf

Materiales sobre delitos de odio y discriminación en diversos ámbitos:

http://www.movimientocontralaintolerancia.com/html/cuadernosAnalisis/cuadernos_analisis.asp

Intersecciones. Cuerpos y sexualidades en la encrucijada. Raquel (Lucas) Platero (editor). Ed. Bellaterra, 2012, Madrid.

8.3. Anexo de legislación y normativa.

Regulaciones internacionales sobre protección de los derechos humanos y contra la discriminación:

Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0013>

Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (ONU)

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU)

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

Convenio para la protección de los derechos fundamentales y de las libertades fundamentales (Consejo de Europa)

http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/CONVENTION_ESP_WEB.pdf

Convenio marco para la protección de las minorías nacionales (Consejo de Europa)

<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/157.htm>

Carta Social Europea (Consejo de Europa)

<http://www.coe.int/t/dGHI/monitoring/Socialcharter/Presentation/ESCRBooklet/Spanish.pdf>

Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:ES:PDF>

Directiva sobre igualdad racial 2000/43: prohíbe la discriminación basada en origen racial o étnico en el trabajo, y en otros ámbitos de la vida como educación, seguridad social, salud y acceso a bienes y servicios. Unión Europea.

http://www.fundacionluisvives.org/upload/11/98/Directiva2000_43_CE.pdf

Directiva sobre igualdad en el empleo 2000/78: protege a todos los ciudadanos/as de la Unión Europea de cualquier discriminación basada en la edad, discapacidad, orientación sexual y religión o creencia, en el puesto de trabajo. Unión Europea.

http://www.fundacionluisvives.org/upload/62/98/Directiva2000_78_CE.pdf

Directiva Europea sobre Víctimas de Delitos Violentos 2012/29/UE La norma incluye la protección a víctimas especialmente vulnerables, en particular a los menores y a las personas con discapacidad, *y también a víctimas de agresiones motivadas por prejuicios raciales, de intolerancia o de odio.*

http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2012-82192

Propuesta de Directiva de la Comisión Europea de 2 de julio de 2008 sobre la protección contra la discriminación por motivos de edad, discapacidad, orientación sexual y religión o convicciones fuera del lugar de trabajo.

http://www.igualdadydiscriminacion.org/tusDerechos/legislacion/europea/pdf/propuesta_directiva_igualdad_2008.pdf

Artículo 19 del Tratado de Lisboa (da poderes a la UE para combatir la discriminación basada en el origen racial o étnico, religión o creencia, discapacidad, edad, sexo u orientación sexual).

http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_es.htm

Resolución del Parlamento Europeo contra el racismo y la homofobia

http://www.ilga-europe.org/home/news/latest_news/european_parliament_adopts_new_resolution_on_racism_homophobia

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (Asamblea General de Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1992)

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/minorias.htm>

Legislación y recomendaciones por colectivos, internacional:

Personas de etnia gitana:

Recomendaciones y resoluciones del Consejo de Europa contra la discriminación de la comunidad gitana:

http://www.coe.int/web/coe-portal/roma_reference-texts

Recomendación nº 13 para combatir el antigitanismo y la discriminación de las personas gitanas. Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI):

<http://www.unionromani.org/downloads/noti2012-02-20.pdf>

Comunicación de la Comisión Europea sobre la integración social y económica del pueblo romaní:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0133:FIN:ES:HTML>

Comunicación de la Comisión Europea: Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:ES:HTML>

Igualdad entre hombres y mujeres

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, el 13 de septiembre de 2002 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres.

http://www.fundacionluisvives.org/upload/94/00/Directiva2002_73_CE.pdf

Directiva 2004/113/CE sobre la implementación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios.

http://www.fundacionluisvives.org/upload/48/01/Directiva2004_13_CE.pdf

Directiva 2006/54/CE sobre la implementación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ámbito de empleo y ocupación

http://www.fundacionluisvives.org/upload/11/02/Directiva2006_54.pdf

Convención del Consejo de Europa para prevenir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/violence-against-women/Conv_VAW_en.pdf

Gays, lesbianas, bisexuales y transexuales:

Declaración sobre orientación sexual e identidad de género de las Naciones Unidas

http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_sobre_orientaci%C3%B3n_sexual_e_identidad_de_g%C3%A9nero_de_las_Naciones_Unidas

Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de septiembre de 2011, sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0427+0+DOC+XML+V0//ES>

Resolución de Parlamento Europeo sobre la lucha contra la homofobia en Europa (22/5/2012).

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0222&language=ES&ring=P7-RC-2012-0234>

Recomendación CM / Rec (2010) 5 del Consejo de Europa para combatir la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género:

<http://www.transsexualia.org/DOCUMENTACION/recomendacionCM.pdf>

Principios de Yogyakarta: Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género

http://www.oas.org/dil/esp/orientacion_sexual_Principios_de_Yogyakarta_2006.pdf

Personas con discapacidad:

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (ONU)

<http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>

Recomendaciones del Consejo de Europa para la inclusión de las personas con discapacidad:

http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/soc-sp/integration/05_recommendations_and_resolutions/presentation.asp#TopOfPage

Religiones y convicciones:

Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las convicciones, Asamblea General de las Naciones Unidas

<http://www.movimientocontralaintolerancia.com/html/denuncias2BL/integrismo/declEliminacion.htm>

Normativa y Recomendaciones Internacionales sobre la policía:

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 17 de diciembre de 1979.

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/codigo.htm>

Resolución 690/1979, relativa a la Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa.

http://webpolicial.info/portal/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=33

Carta de Rotterdam (1996), "Una Policía para una sociedad multiétnica".

<http://servidorman.es/cursomed/Experto%20mediacion%20intercultural/Materiales/Modulo%204/Servicios%20de%20Seguridad/Bibliografia%20obligatoria/Oakley.%20La%20carta%20de%20Rotterdam.pdf>

Recomendación REC. (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía, adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765 reunión de los Delegados de los Ministros. <http://cita.es/policial/internacional.htm>

Recomendación General nº 11 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI, por sus siglas en inglés), para combatir el racismo y la discriminación racial en las actuaciones policiales. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N11/Recommendation_11_en.asp

Normativa española sobre igualdad de trato y no discriminación:

Constitución Española:

http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf

Código Penal: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf>

Código Civil: <http://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>

Estatuto de los Trabajadores:

<http://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-7730-consolidado.pdf>

Ley de Educación: <http://www.boe.es/boe/dias/2006/05/04/pdfs/A17158-17207.pdf>

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

<http://www.boe.es/boe/dias/2003/12/31/pdfs/A46874-46992.pdf>

Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social:

<http://www.boe.es/boe/dias/2000/08/08/pdfs/A28285-28300.pdf>

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

<http://www.boe.es/boe/dias/2007/03/23/pdfs/A12611-12645.pdf>

Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte:

<http://www.boe.es/boe/dias/2007/07/12/pdfs/A29946-29964.pdf>

Instrumento de Ratificación del Protocolo nº 12 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Número 177 del Consejo de Europa), hecho en Roma el 4 de noviembre de 2000. (BOE núm. 64, de 14 de marzo de 2008):

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ir060308-je.html

Instrumento de Ratificación del Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales (número 157 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995. (BOE núm. 20, de 23 de enero de 1998):

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ircpmn.html

Específicas para la Policía

Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

<http://www.boe.es/boe/dias/1986/03/14/pdfs/A09604-09616.pdf>

Ley Orgánica 4/2010 de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía:

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/05/21/pdfs/BOE-A-2010-8115.pdf>

Proyecto de Ley de Derechos y Deberes de los Funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_107-01.PDF

Ley Orgánica de Derechos y Deberes de la Guardia Civil:

<http://www.boe.es/boe/dias/2007/10/23/pdfs/A42922-42936.pdf>

Leyes reguladoras de las policías autonómicas y de coordinación de las policías locales en las diferentes Comunidades Autónomas:

Cataluña:

Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra:
http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-l10-1994.html

Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales.
http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-l16-1991.html

País Vasco:

Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-2258>

Navarra:

Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía Navarra. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1987-13074> Canarias: Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria. http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ic-l2-2008.html

Andalucía:

Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales. http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/an-l13-2001.html

Aragón:

Ley 7/1987, de 15 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Aragón. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1987-10440>

Asturias:

LEY 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-13686

Baleares:

Ley 6/2005 de 3 de junio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears. http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ib-l6-2005.html

Cantabria:

Ley de Cantabria 5/2000, de 15 de diciembre de coordinación de las policías locales de Cantabria. <http://www.parlamento-cantabria.es/UserFiles/File/leyes/V%20Legislatura/LEY%205.2000.pdf>

Castilla -La Mancha:

Ley de Policías Locales de Castilla-La Mancha 2002. http://pagina.jccm.es/justicia/epc/Ley_de_Coordinacion_de_Policias_Locales_de_CLM.pdf

Castilla y León:

LEY 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-8797>

Extremadura:

Ley 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-28241>

Galicia:

Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales. http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ga-l4-2007.html

La Rioja:

Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de Policías Locales de La Rioja. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-9108>

Madrid:

Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales. http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ma-l4-1992.html

Murcia:

LEY 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-4973>

Valencia:

LEY 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-11699>

Por colectivos:

Personas extranjeras:

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
<http://www.boe.es/boe/dias/2000/01/12/pdfs/A01139-01150.pdf>

Discapacidad:

Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
<http://www.boe.es/boe/dias/2003/12/03/pdfs/A43187-43195.pdf>

Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, ratificado por España el 23 de noviembre de 2007. (BOE núm. 96, de 21 de abril de 2008).
<http://www.boe.es/boe/dias/2008/04/21/pdfs/A20648-20659.pdf>

Diversidad religiosa

Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa

http://www.observatorioreligion.es/upload/25/82/Ley_Organica_7-1980_Libertad_Religiosa.pdf

Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado Español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España

http://www.observatorioreligion.es/upload/37/83/Ley_24-1992_Acuerdo_Cooperacion_FEREDE.pdf

Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado Español con la Federación de Comunidades Israelitas de España

http://www.observatorioreligion.es/upload/38/84/Ley_25-1992_Acuerdo_Cooperacion_FCIE.pdf

Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado Español con la Comisión Islámica de España

http://www.observatorioreligion.es/upload/32/85/Ley_26-1992_Acuerdo_Cooperacion_CIE.pdf

Gays, lesbianas, bisexuales:

Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.

<http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/02/pdfs/A23632-23634.pdf>

Personas transexuales:

Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas.

<http://www.boe.es/boe/dias/2007/03/16/pdfs/A11251-11253.pdf>

Ley integral de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales, Comunidad Foral de Navarra:

<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/22/pdfs/BOE-A-2009-20656.pdf>

Ley integral de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales, Comunidad Autónoma de Euskadi:

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Vacatio/pv-l14-2012.html

Comunidad gitana:

Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, por el que se crea y regula el Consejo Estatal del Pueblo Gitano.

http://www.igualdadynodiscriminacion.org/tusDerechos/legislacion/estatal/pdf/rd_891_2005.pdf

Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana (Mayo 2012)

http://www.gitanos.org/upload/98/25/ESTRATEGIA_NACIONAL_PARA_LA_INCLUSION_SOCIAL_DE_LA_POBLACION_GITANA_DEF.pdf

8.4. Recursos útiles.

Instituciones y ONG europeas:

AGE Platform Europe para la promoción de los derechos de las personas mayores.

European Disability Forum (EDF) sobre los derechos de las personas con discapacidad.

European Network Against Racism (ENAR) promueve los derechos de personas que pertenecen a minorías raciales, étnicas o religiosas.

ILGA-Europe – the European Region of the International Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender & Intersex Association promueve los derechos de las personas gays, lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales.

European Roma Information Office (ERIO) promueve debates públicos y políticos sobre la comunidad gitana.

European Women's Lobby (EWL) promueve los derechos de las mujeres y la igualdad entre hombres y mujeres.

Fundamental Rights Agency (FRA) promueve los derechos fundamentales en la Unión Europea.

Red Europea contra la Pobreza <http://www.eapn.eu/>

Consejo de Europa: promueve los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho en sus 47 Estados miembros. www.coe.int

Tribunal Europeo de Derechos Humanos http://www.echr.coe.int/ECHR/homepage_en

Combatir el racismo en Internet: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Legal_Research/Combat_racism_on_Internet/Internet_Table_en.asp#TopOfPage

DG de Justicia de la Comisión Europea (responsable de derechos fundamentales, igualdad de trato y no discriminación) http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI). http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp

Consejo de Europa- Comisario de Derechos Humanos. http://www.coe.int/t/commissioner/default_EN.asp

Comisión Europea – D.G. Derechos fundamentales, Seguridad y Justicia. http://ec.europa.eu/justice/index_es.htm

Comisión Europea – Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=es>

European Network of legal experts in the non-discrimination field.

<http://www.non-discrimination.net/>

Red Europea de Organismos de Igualdad (EQUINET). <http://www.equineteurope.org/>

Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE). <http://www.eige.europa.eu/>

Defensor del Pueblo Europeo. <http://www.ombudsman.europa.eu/es/home.faces>

En España:

Consejo Estatal para la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico <http://www.igualdadynodiscriminacion.org/home.do>

Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) <http://www.cermi.es/es-ES/Paginas/Portada.aspx>

Defensor del pueblo <http://www.defensordelpueblo.es/>

Observatorio contra el racismo y la xenofobia <http://www.oberaxe.es/>

Plataforma por la gestión policial de la diversidad:

<http://www.gestionpolicialdiversidad.org/contacto.html>

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad – Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad – Dirección General para la Igualdad de Oportunidades.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad – Instituto de la Mujer.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social – Secretaría General de Inmigración y Emigración – Dirección General de Migraciones.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social – Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI).

Ministerio de Empleo y Seguridad Social - Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Fiscalía Provincial de Barcelona. Servicio de Delitos de Odio y Discriminación.

Oficina por la No Discriminación del Ayuntamiento de Barcelona.

Observatorio del Pluralismo Religioso en España <http://www.observatorioreligion.es/>

Webs de las entidades que conforman la Plataforma por la gestión policial de la diversidad:

Unión Nacional de Jefes y Directivos de Policía Local <http://www.unijepol.eu/>

Asociación Comisión Católica Española de Migración <http://www.accem.es/refugiados/inmigrantes/>

Open Society Justice Initiative

<http://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/open-society-justice-initiative> (Entidad observadora)

Fundación Secretariado Gitano www.gitanos.org

Amnistía Internacional <http://www.amnesty.org/es> (entidad observadora)

Fundación CEPAIM <http://cepaim.org/>

Fundación Pluralismo y Convivencia <http://www.pluralismoyconvivencia.es/>

Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales <http://www.felgtb.org/>

Movimiento contra la Intolerancia <http://www.movimientocontralaintolerancia.com/>

RAIS Fundación <http://www.fundacionrais.org/>

Red Acoge <http://www.redacoge.org/>

Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual <http://www.feaps.org/>

Con el apoyo de Open Society Foundations

<http://www.opensocietyfoundations.org>

Plataforma por la Gestión policial de la Diversidad



Entidades observadoras:



Open Society Justice Initiative

Con el apoyo de Open Society Foundations

