



ESPAÑA: ENTRE LA DESGANA Y LA INVISIBILIDAD

POLÍTICAS DEL ESTADO ESPAÑOL
EN LA LUCHA CONTRA EL RACISMO

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



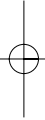
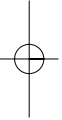
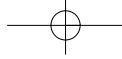
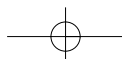


Foto de portada: Grupo de inmigrantes en la Cañada Real Galiana, poblado chabolista de las afueras de Madrid
© Jorge Crouselles



Glosario	2
1. Introducción	4
2.1 La comunidad gitana: un legado de siglos de discriminación	6
2.1 La población inmigrante, ¿más vulnerable?	8
2.3 Malos tratos a manos de fuerzas de seguridad con un componente racista	9
2.4 Múltiple discriminación para las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género.....	11
2.5 Discursos que alimentan el racismo y la discriminación.....	12
3.1 Normas y sentencias que pueden tener efectos negativos en la lucha contra el racismo y la xenofobia.....	16
3.2 Inadecuada y tardía transposición de las Directivas europeas.....	20
3.3 Falta de voluntad de poner en marcha un Plan integral de lucha contra el racismo	21
3.4 Creación de organismos especializados, insuficientes e inadecuados para luchar contra el racismo.	23
3.6 Ausencia de datos estadísticos sobre la discriminación racial y de un adecuado registro, contabilización, análisis y difusión.	31
3.7 Falta de aplicación de las normas contra la discriminación en la Administración de justicia.....	33
3.8 Fuerzas de seguridad: garantías insuficientes	36
3.9 Importantes tratados internacionales de derechos humanos sin firmar y/o ratificar e inadecuada respuesta a los organismos internacionales.	39
CONCLUSIONES.....	42
RECOMENDACIONES	44
Anexo I: Convenios internacionales relativos a racismo, discriminación y xenofobia.....	49
RATIFICADOS POR EL ESTADO ESPAÑOL.....	49
NO RATIFICADOS POR EL ESTADO ESPAÑOL	49

Glosario

Acoso: El acoso constituirá discriminación cuando se produzca un comportamiento no deseado relacionado con el origen racial o étnico que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante, u ofensivo. (según la Directiva 2000/43/CE).

CERD (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*): El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* de Naciones Unidas, por sus Estados Partes.

CETS (*Council of Europe Treaty Series*): Catálogo de Tratados del Consejo de Europa. Los Convenios y acuerdos abiertos a la firma entre 1949 y 2003 se publicaron en “*European Treaty Series*” (ETS números del 001 al 193 inclusive). Desde 2004, esta catalogación se conoce como “*Council of Europe Treaty Series*” (CETS N° 194 y siguientes).

Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico (Consejo de Igualdad de Trato): Se creó mediante el artículo 33 de la *Ley 62/2003*. Está adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Sus fines son la promoción del principio de igualdad de trato y no-discriminación, de las personas por su origen racial o étnico, en la educación, la sanidad, las prestaciones y los servicios sociales, la vivienda, y en general, la oferta y el acceso a cualesquiera bienes y servicios, así como el acceso al empleo. En febrero de 2008 no había iniciado sus actividades.

Discriminación directa: Existirá discriminación directa cuando, por motivos de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada otra en situación comparable. (según la Directiva 2000/43/CE).

Discriminación indirecta: Existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios. (según la Directiva 2000/43/CE).

ECRI (*European Commission against Racism and Intolerance*): La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa es un órgano de vigilancia y de lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia en toda Europa, que actúa desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos.

EUMC (*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*): En castellano, Observatorio del Racismo y la Xenofobia de la Unión Europea. Fue el organismo que precedió a la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El EUMC estudiaba la dimensión y evolución de las manifestaciones de racismo, xenofobia, antisemitismo, islamofobia y las formas conexas de intolerancia, analizando sus causas, consecuencias y efectos. Elaboraba estrategias para combatir el racismo. Finalizó sus actividades el 28 de febrero de 2007.

FRA (*European Union Agency for Fundamental Rights*): La Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea nació el 1 de marzo de 2007. Tiene como objetivo proporcionar a las instituciones de la Comunidad y a los Estados miembros, ayuda y asesoramiento en materia de derechos fundamentales con el fin de ayudarles a respetarlos plenamente. La Agencia no tiene competencias para examinar denuncias individuales.

Inversión de la carga de la prueba: Corresponderá 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. No se aplica a los procedimientos penales. (según la Directiva 2000/43/CE).

OBERAXE (Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia): se creó mediante el artículo 71 de la *Ley Orgánica 14/2003*. Está adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Sus objetivos son aportar un diagnóstico periódico de la situación del racismo y la xenofobia en España, establecer redes de comunicación con organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en la lucha contra la discriminación y apoyar técnicamente al Consejo de Igualdad de Trato.

Principio de igualdad de trato: Ausencia de toda discriminación, tanto directa como indirecta, basada en el origen racial o étnico. (según la Directiva 2000/43/CE).

RAXEN (*European Racism and Xenophobia Information Network*): La Red Europea de Información sobre Racismo y Xenofobia trabaja mediante un conjunto de centros de coordinación en cada Estado miembro de la UE, que recopilan datos e información sobre racismo, xenofobia y antisemitismo en el plano nacional. Suministraba información al Observatorio del Racismo y la Xenofobia de la Unión Europea (EUMC) y ahora a la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA).

Represalias: Cualquier trato adverso o consecuencia negativa que pueda producirse como reacción ante una reclamación o ante un procedimiento destinado a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato. (según la Directiva 2000/43/CE).

TJCE (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas): Es una institución de la Unión Europea (27 Estados miembros), con sede en Luxemburgo, que cumple la función de órgano de control del Derecho comunitario europeo. A través de su jurisprudencia, el Tribunal ha establecido la obligación de las administraciones y de los órganos jurisdiccionales nacionales de aplicar plenamente el Derecho comunitario y de proteger los derechos que éste otorga a los ciudadanos, descartando para ello cualquier disposición contraria del Derecho nacional, ya sea anterior o posterior a la norma comunitaria (primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho nacional).

Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Es un órgano judicial, con sede en Estrasburgo, ante el que pueden presentarse, en determinadas circunstancias, denuncias de violaciones de los derechos reconocidos en el *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* del Consejo de Europa (CETS No. 005), ratificado por 47 Estados. Todo Estado parte o individuo que alegue ser víctima de una violación del Convenio puede presentar una demanda ante el Tribunal. El Comité de Ministros del Consejo de Europa es el responsable de controlar la ejecución de las sentencias.

ESPAÑA:

Entre la desgana y la invisibilidad

Políticas del Estado español en la lucha contra el racismo

«Estamos firmemente convencidos de que los obstáculos para vencer la discriminación racial y conseguir la igualdad racial radican principalmente en la falta de voluntad política, la legislación deficiente, y la falta de estrategias de aplicación y de medidas concretas por los Estados, así como en la prevalencia de actitudes racistas y estereotipos negativos.»

Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, párrafo 79. Durban, Sudáfrica, septiembre de 2001.

1. Introducción

El racismo es un ataque contra el concepto mismo de la universalidad de los derechos humanos, ya que de forma sistemática niega a ciertas personas el pleno disfrute de sus derechos humanos sólo por su color, raza, etnia u origen nacional. Ataca directamente el principio fundamental sobre el que se basa la Declaración Universal de Derechos Humanos: que los derechos humanos son inherentes a la persona y que deben disfrutarse todas sin distinción. Socava también cualquier derecho del ser humano, ya sea civil, político, económico, social o cultural. El racismo infecta, en varios grados y de diversas formas, a todos los países del mundo.

La prohibición de la discriminación racial constituye un principio general del derecho internacional, presente en todos los principales instrumentos de derechos humanos. La *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, aprobada en 1965 y ratificada por 157 Estados, esboza derechos y una serie de medidas para la eliminación de la discriminación racial en todas sus formas.

En España, a una comunidad gitana tradicionalmente marginada se ha sumado en los últimos años, en un contexto de aumento de la inmigración, la presencia de importantes colectivos de diferentes nacionalidades. Amnistía Internacional, así como diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de ámbito nacional e internacional, ha mostrado su preocupación por la persistencia –y en algunas esferas, incremento– de situaciones de discriminación, racismo y xenofobia contra ciudadanos extranjeros y miembros de minorías étnicas en la sociedad española. Así lo muestra la continuidad –y extensión a lo largo del territorio español– de situaciones de discriminación en el mundo laboral, vivienda, educación, acceso a lugares de ocio, así como de incidentes racistas y abusos a manos de particulares y casos de malos tratos o torturas con un componente racista a manos de las distintas fuerzas de seguridad del Estado.

Sin embargo, España no cuenta con datos oficiales que permitan conocer el alcance y la magnitud del racismo en el país. De hecho, según la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, España es uno de los cinco países de la Unión que no publica datos oficiales sobre incidentes, denuncias o delitos racistas¹.

Los datos sobre la percepción que tiene la población española tanto de la comunidad gitana como de las personas extranjeras que llegan al país, dibujan un panorama lleno de prejuicios y de creciente hostilidad. Cuatro de cada diez personas entrevistadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas en 2005

¹ Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU”, apartado “6.1. Official criminal justice data on racist violence and crime”, páginas 114-118. FRA 2007. (TK-AK-07-002-EN-C). (http://eumc.europa.eu/eumc/material/pub/racism/report_racism_0807_en.pdf) (consulta del 25/03/2008).

reconocían que les molestaría mucho o bastante si tuvieran como vecinos a una familia gitana²; en el último informe sobre España de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (en adelante ECRI) de 2005, se menciona el dato de que seis de cada diez personas asociaban de algún modo la delincuencia con la inmigración³.

Sin embargo, este contexto no ha inducido a las autoridades españolas a tomar medidas de envergadura para luchar contra el racismo y la discriminación. Según el informe de agosto del 2007 de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, sólo había cinco países en la Unión que no habían puesto en marcha un organismo nacional de lucha contra la discriminación racial: Alemania, República Checa, España, Luxemburgo y Malta⁴.

Amnistía Internacional viene reclamando a las autoridades españolas desde el año 2002 la puesta en marcha de un Plan Estatal de Lucha contra el Racismo. Ya en mayo de 2003, la organización presentaba más de 40.000 firmas en el Ministerio del Interior que apoyaban la petición conjunta junto a la Red ENAR⁵ (*European Network Against Racism*, Red europea contra el racismo) de un Plan Estatal contra el Racismo. Casi cinco años después, tras haberse producido un cambio de gobierno y haber transcurrido una legislatura completa, continúa sin existir dicho Plan.

Este informe repasa las medidas impulsadas por los Gobiernos españoles en los últimos años para abordar la lucha contra el racismo, a la luz de las obligaciones y compromisos internacionales suscritos por el Estado español. Medidas que, en opinión de Amnistía Internacional, resultan claramente insuficientes para cumplir con los compromisos adquiridos. Tras este análisis se hacen públicas las recomendaciones de la organización a las autoridades estatales, autonómicas y locales.

La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia que se celebró en septiembre de 2001 en Durban, Sudáfrica, recordó que el combate y la denuncia del racismo es tarea de todos, pero especialmente de las autoridades públicas y de los políticos. Subrayó, como deber de los Estados, la aprobación de medidas rápidas, decisivas y apropiadas para eliminar todas las formas de racismo y xenofobia. No cumplir con esta obligación es un factor que alienta la perpetuación del racismo en España.

² Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): “Barómetro de noviembre de 2005” Estudio CIS nº 2.625. http://www.cis.es/cis/openncm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=5118 (consulta del 06/03/2008). El Centro de Investigaciones Sociológicas es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Presidencia.

³ Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI): “Tercer informe sobre España”, adoptado el 24 junio 2005 y publicado el 21 de febrero de 2006.

⁴ Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “Report on Racism”, apartado “2.1.6. No operational specialised body 2005-2006”.

⁵ La Red ENAR está compuesta por las siguientes organizaciones: AESCO, ADMAF, ACPP, ACULCO, ARI Perú, Asociación Mujeres E'WAISO IPOLA, Asociación Nacional de Presencia Gitana, Asociación Pro Infancia Andina, ASISI, CEAR, Confederación de Asociaciones Iberoamericanas-CONIBEROAMERICANA, CONADE, Federación de Asociaciones Defensa y Promoción de Derechos Humanos, Federación de Mujeres Progresistas, Fundación Alianza para el desarrollo la educación y la cultura, IEPALA, Madrid Puerta Abierta, Médicos Sin Fronteras, MPDL, Red Acoge (FAIN), SOS Racismo, Unió de Pobles Solidaris-UPS, Unión Sindical Obrera (USO), Voluntariado de Madres Dominicanas (VOMADE).

2. El contexto. España: ¿un país racista?

Hasta hace no más de dos décadas, la diversidad étnica o racial en España prácticamente se circunscribía a la existencia de una comunidad gitana heredera de un legado de siglos de persecución y discriminación. Marginada aún en el acceso a una amplia gama de derechos, hoy día esta comunidad parece seguir siendo invisible para la Administración: no existen datos oficiales sobre la población gitana española, si bien la Fundación Secretariado Gitano calcula en casi 700.000 el número de personas gitanas de nacionalidad española residentes en el país⁶.

Pero ha sido la afluencia de inmigrantes al país la que ha propiciado que se reconozca por parte de las autoridades y la sociedad española que el racismo y la xenofobia son, como mínimo, un problema tan grave en España como en otras partes de Europa. En poco más de diez años, la llegada de personas provenientes de África del Norte o Subsahariana, de América Latina, Países del Este o el resto de la Unión Europea ha supuesto un importante aumento de la diversidad. Ciertas regiones, ciudades y pueblos se han convertido en lugares en los que coexisten gran variedad de nacionalidades y etnias. Según los datos del padrón municipal, a 1 de enero de 2007, la población extranjera censada en España ascendía a más de cuatro millones y medio de personas, lo que representa prácticamente el 10% del total de población⁷.

En este contexto de aumento de la inmigración y existencia de una comunidad gitana, Amnistía Internacional ha venido mostrando desde hace años su preocupación por la persistencia –y en algunas esferas, incremento– de situaciones de discriminación, racismo y xenofobia contra ciudadanos extranjeros y miembros de minorías étnicas en la sociedad española. Diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales tanto nacionales como internacionales han denunciado asimismo que dichas situaciones de discriminación se observan en diversos ámbitos: mundo laboral, educación, acceso a la vivienda, a la salud, a la administración de justicia, derecho de admisión en lugares de esparcimiento, declaraciones políticas, trato por parte de las fuerzas de seguridad, etc. Dichas manifestaciones no sólo son casos de discriminación étnica o racial sino que, en ocasiones, han llegado a ser casos graves de malos tratos o agresiones cometidos tanto por funcionarios públicos como por particulares.

A pesar de ello, y como se verá más adelante, no existen en España datos oficiales que permitan conocer la magnitud o alcance del racismo. Las carencias relativas al registro y análisis de datos sobre incidentes de índole racista, tanto en la fase policial como en la judicial, así como la ausencia de órganos independientes de investigación impiden conocer con precisión las dimensiones de la discriminación racial en España.

Sin embargo, las situaciones de discriminación y los incidentes de índole racista existen como recogen los informes de los organismos internacionales de derechos humanos. A continuación se exponen algunos ámbitos de preocupación sobre situaciones en las que el racismo y la discriminación afectan a colectivos de por sí vulnerables, y que dan muestra de un contexto que debería alentar al Estado español a tomar medidas efectivas para combatir estas situaciones:

2.1 La comunidad gitana: un legado de siglos de discriminación

El anterior Comisionado de los Derechos Humanos del Consejo de Europa, Álvaro Gil Robles manifestaba que *“incluso en los países donde las personas gitanas han vivido durante siglos, son vistos con frecuencia por la mayoría de la población como los “otros”, como extranjeros en sus propios países.”*⁸ Tal sería el caso de España en la que, a pesar de las medidas que se han adoptado en los últimos

⁶ Fundación Secretariado Gitano: “Población gitana y empleo: un estudio comparado”, capítulo 2, 2005. <http://www.gitanos.org/publicaciones/estudioempleo/estudioempleo/index.html> (consulta del 25/03/2008).

⁷ Por nacionalidad, el colectivo mayoritario al finalizar 2007 era el marroquí (648.735 personas), seguido del rumano (603.889) y del ecuatoriano (395.808). A continuación se encontraban el colectivo colombiano (254.301), el británico (198.638), el búlgaro (127.058), el italiano (124.936), el chino (119.859), el peruano (116.202) y el portugués (101.818). Observatorio Permanente de la Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

⁸ Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa: “Informe de Álvaro Gil Robles en su visita a España de Marzo 2005”, página 5.

años para luchar contra la discriminación que sufre, la comunidad gitana continua siendo discriminada en prácticamente todas las esferas de la vida pública y social.

El Comité Asesor del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa, en su primer informe sobre España, constató las considerables diferencias socioeconómicas existentes entre un gran número de personas gitanas y el resto de la población, y como las primeras todavía se enfrentan a la marginación y la exclusión social⁹. Por su parte, ECRI en su último informe sobre España señalaba que: “*las personas gitanas sufren prejuicios, desventajas y discriminación en muchas esferas de la vida como educación, empleo, alojamiento, y salud*”. Dicho informe menciona que en España, un 30% de la población gitana vive en condiciones de pobreza y exclusión, desigualdad que refuerza otras formas de discriminación en el acceso al alojamiento, educación y empleo. Respecto a este último aspecto, el informe “*Población gitana y empleo: un estudio comparado*” del 2005 de la Fundación Secretariado Gitano señala que¹⁰:

- En su conjunto, las personas analfabetas (absolutos y funcionales) tienen un peso en la población gitana 4,6 veces superior al del conjunto de la población española censada. Entre los parados gitanos, el 72% son analfabetos absolutos o funcionales; en toda España la tasa roza el 5%.

- Las actividades que ocupan a los y las trabajadores gitanos suelen ser marginales y de baja cualificación, generalmente encuadradas en el sector de servicios. El 70% de las y los trabajadores gitanos tienen contratos temporales frente al 31% de tasa de temporalidad del resto de trabajadores y trabajadoras. El desempleo afecta más a la comunidad gitana que al resto de la población española, con una tasa global del 13,8% frente al 10,4% del resto de la población.

- Sólo el 7% de las personas gitanas inactivas son estudiantes frente al 16% del conjunto de la población inactiva del país. Este último dato se relaciona con las dificultades de acceso a la educación de este colectivo. Según el informe del Instituto Sociedad Abierta –OSI– (EUMAP, Programa de Vigilancia y Defensa de la UE) de 2002 sobre “la situación de las personas gitanas en España”, existe un “*alto grado de abstencionismo, bajo rendimiento escolar y abandono*” por parte de las niñas y niños gitanos.¹¹ Otro informe de la Fundación Secretariado General Gitano del 2006, apunta avances en la escolarización en la educación primaria y en la reducción del absentismo escolar aunque considera que el número de los alumnos que completan estudios secundarios sigue siendo escaso¹².

El estudio “sobre salud de la comunidad gitana” del Ministerio de Sanidad y Consumo y la Fundación Secretariado Gitano (2005) señala que la esperanza de vida de la población gitana es 8 o 9 años inferior a la del resto de la población, y la mortalidad infantil es 1,4 veces superior a la media nacional. Y otro informe de la Fundación General Gitano del año 2002 indica que la residencia en asentamientos segregados (chabolas, prefabricados o barrios de tipología especial) afecta a entre el 10% y el 12% de la población gitana.¹³ El informe de EUMAP señala, por su parte, algunas prácticas discriminatorias que sufren las personas gitanas dentro del sistema penal como registros arbitrarios, detenciones y vulneraciones de las garantías del debido proceso y que las mujeres gitanas están sobrerrepresentadas en las prisiones¹⁴. Otros ámbitos de preocupación son, por un lado, el desigual tratamiento que recibe la

⁹ Comité Asesor del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa: “Primer informe sobre España” Disponible en: http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/Country_specific_eng.asp#P868_47479 (consulta del 27/03/2008).

¹⁰ Giménez Marín, Fco. Javier. (Dir.) (2005). Población Gitana y Empleo. Un estudio comparado. Madrid. Fundación Secretariado Gitano.

¹¹ Guglielmo, R. (Dir.) (2002). Seguimiento de la protección de las minorías en la Unión Europea: La situación de los roma/gitanos en España. Budapest: Open Society Institute/EU Accesión Monitoring Program (OSI/EUMAP).

¹² Incorporación y trayectoria de niñas gitanas en la E.S.O.". CIDE/Instituto de la Mujer y Fundación Secretariado Gitano. Madrid, 2006.

¹³ Datos citados en el sitio web del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

<http://www.tt.mtas.es/periodico/serviciosociales/200606/SES20060629.htm> (consulta del 25/03/2008).

¹⁴ EUMAP: “The situation of Roma in Spain”, página 284. Instituto Sociedad Abierta (OSI), 2002.

<http://dev.eurac.edu:8085/mugs2/do/blob.pdf?type=pdf&serial=1038307564216> (consulta del 21/03/2008).

población gitana por parte de la policía, incluidos insultos, trato despectivo, malos tratos, etc.¹⁵ Y, por otro, la preocupación señalada por ECRI de la persistencia de actos de violencia contra la población gitana¹⁶. EL informe de GEA 21, menciona, por ejemplo, un incidente en Cortesana en el año 2004 cuando una manifestación organizada tras la muerte de una persona no romaní al parecer a manos de un miembro de la comunidad gitana local degeneró en ataques contra dicha comunidad¹⁷.

2.1 La población inmigrante, ¿más vulnerable?

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración aprobado por el Gobierno español reconoce que *“la presencia de un número importante de personas inmigrantes ha hecho surgir, en distintos campos de la vida social, como el empleo, la educación, o la vivienda, situaciones de discriminación por el origen racial o étnico que es preciso combatir como un primer paso para garantizar la igualdad de oportunidades”*¹⁸. En el mismo sentido se han manifestado organismos internacionales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación racial (en adelante CEDR) o ECRI, entre otros.

Así, el informe de ECRI de 2005 señalaba las dificultades de acceso y discriminación que sufren las personas inmigrantes en el acceso a alojamiento¹⁹. El informe *“Inmigración y vivienda en España”*²⁰ del colectivo IOÉ del año 2004 mencionaba que la población inmigrante *“habita casas mucho más pequeñas que la autóctona, lo que da lugar a que las situaciones de hacinamiento (menos de 10m² por persona) sean mucho más frecuentes entre las primeras (19%) que entre las segundas (2,5%). Así, el 61% de las personas migrantes disponen de menos de una habitación por persona frente al 36% de las personas autóctonas”*. El informe *“Racismo, xenofobia y antisemitismo en España”* del Centro de referencia del Observatorio del Racismo y la Xenofobia de la Unión Europea da cuenta de ejemplos de discriminación, xenofobia y explotación: declaraciones xenófobas, negativas sistemáticas a alquilar pisos a inmigrantes, contratos de alquiler, hacinamiento²¹. Aspectos que también son tratados en varios de los informes anuales de SOS Racismo²².

Asimismo, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada de Naciones Unidas menciona en el informe de su visita a España la discriminación que sufren trabajadores inmigrantes en Almería, El Ejido y Roquetas de Mar (Andalucía) en el acceso a la vivienda, así como las condiciones de sus viviendas, el hacinamiento y el alquiler de camas por horas. En este marco, el Relator subrayó su sorpresa ante el hecho de que aunque la economía de algunas regiones se ha beneficiado mucho de la mano de obra inmigrante, no se haya hecho lo suficiente para hacer frente a las necesidades de vivienda de estas personas. Denunciaba, asimismo, cómo la legislación española de extranjería, en vez de consagrar el derecho a la vivienda, conciben la vivienda adecuada como una obligación del residente para poder trabajar y ejercer el derecho a la reagrupación familiar. El Relator Especial recomendó que se adoptasen todas las medidas posibles para velar por la igualdad de oportunidades en el acceso a la vivienda y para implantar mecanismos sólidos que documenten la discriminación en el acceso a la vivienda, con inclusión de instrumentos estadísticos. También recordaba las recomendaciones realizadas por la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes durante su visita a España, en particular, la relativa a la necesaria adopción por parte del Estado de *“adoptar políticas activas para fomentar el alquiler de vivienda protegido para los migrantes”* de bajos ingresos, *“ofreciendo garantías a los*

¹⁵ GEA 21 y Iniciativa Pro-Justicia: *“Ethnic Profiling in Spain: Investigations and Recommendations”*, julio de 2006, páginas 8-9. http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103400&preprint=1 (consulta 06/03/2008). Véase también ECRI:

“Tercer informe sobre España”, op. cit., párrafo 87.

¹⁶ ECRI: *“Tercer informe sobre España”*, op. cit., párrafo 74.

¹⁷ GEA 21 y Iniciativa Pro-Justicia: *“Ethnic Profiling in Spain: Investigations and Recommendations”*: op. cit., pág 9.

¹⁸ Apartado *“La inmigración como oportunidad y como reto”*, página 24.

¹⁹ ECRI: *“Tercer informe sobre España”*, op. cit., apartado *“Acceso a servicios sociales como la asistencia sanitaria, el bienestar y la vivienda”*.

²⁰ Colectivo IOÉ: *“Inmigración y vivienda en España”*, 2004. Disponible en:

http://www.colectivoioe.org/ficheros_externos/Inmigracion%20y%20vivienda%20en%20Espana_lib_inm_viviend.pdf (consulta del 06/03/2008).

²¹ Centro de referencia en España del Observatorio del Racismo y la Xenofobia de la Unión Europea: *“Racismo, xenofobia y antisemitismo en España”*, 2005, pág 8.

²² Véase, por ejemplo, SOS Racismo: *Informe Anual 2005*, Barcelona, Icaria Editorial.

*propietarios y lanzando campañas de sensibilización contra el racismo y la xenofobia*²³. Sin embargo, el Relator afirma que lamentablemente existen escasos indicios de que se hayan llevado a la práctica esas recomendaciones²⁴

En relación con el mundo laboral, el informe “Racismo, xenofobia y antisemitismo en España” muestra como las personas inmigrantes extracomunitarias perciben sueldos inferiores a los de las personas españolas y como muchas “*continúan concentrándose en un número reducido de sectores económicos como la agricultura, construcción, hostelería y servicio doméstico, sectores que se caracterizan por salarios inferiores a la media, tasa elevada de empleos temporales, jornadas de trabajo prolongadas, un gran riesgo de accidentes laborales y una mayor vulnerabilidad en casos de crisis económicas*”. Continúa denunciando que “*la explotación laboral se añade a la discriminación laboral con abusos tales como... entornos laborales no saludables e inseguros, falta de comida para las asistentes de hogar, impago de salarios, jornadas laborales muy extensas, falta de vacaciones, despidos improcedentes, insultos y comentarios racistas, amenazas*”.²⁵

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por su parte, ha publicado estadísticas de siniestralidad laboral desglosadas por nacionalidades. Los datos mostraron que –desde julio de 2005 a junio de 2006– el índice de accidentes mortales de los trabajadores extranjeros (8,35 por cada 100.000 trabajadores) era un 34% superior al de las y los trabajadores españoles (6,23 por cada 100.000 trabajadores)²⁶.

En el ámbito de la violencia racial, los informes RAXEN sobre España proporcionan información sobre incidentes racistas aparecidos en los medios de comunicación y sobre aspectos específicos del racismo como su difusión a través de internet, organizaciones políticas xenófobas, grupos musicales de ideología nazi-racista, violencia racista-xenófoba en el deporte, entre otros. Como ejemplo, sólo en lo que se refiere a agresiones protagonizadas por grupos racistas dirigidas contra personas inmigrantes, indigentes, homosexuales o prostitutas, según el informe RAXEN Especial 2006, la cifra superaría las 4.000 agresiones anuales²⁷.

2.3 Malos tratos a manos de fuerzas de seguridad con un componente racista

En lo que se refiere a malos tratos o torturas a manos de agentes de las fuerzas de seguridad del Estado con un componente racista, Amnistía Internacional documentó ya en el año 2002 un número creciente de denuncias de malos tratos y torturas con componente racista, siendo las víctimas tanto pertenecientes a la comunidad gitana como de origen extranjero. Las mujeres inmigrantes estaban especialmente expuestas a sufrir tortura en forma de violación o agresión sexual bajo custodia. Estos incidentes ocurrían de una manera frecuente y extendida a lo largo del territorio español sin que el Estado ofreciera la suficiente protección a las víctimas²⁸

En los años siguientes han continuado las denuncias sobre la situación de especial vulnerabilidad de la población gitana y las personas inmigrantes indocumentadas —muchas de ellas mujeres y niños— respecto a los agentes del Estado. A pesar de la existencia de leyes y códigos que intentan protegerles frente a la conducta discriminatoria o arbitraria de los agentes del estado, la aplicación de “criterios raciales” y el uso discriminatorio de los controles de identidad sigue siendo común. Según ECRI, se trata

²³ Documento ONU E/CN.4/2004/76/Add.2 del 14 de enero de 2004. Grupos e individuos específicos: trabajadores migrantes. Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Visita a España.

²⁴ Documento ONU A/HRC/7/16/Add.2 del 7 de febrero de 2008. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari. Adición. Misión a España. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/102/53/PDF/G0410253.pdf?OpenElement> (consulta del 25/03/2008).

²⁵ Centro de referencia en España del Observatorio Europeo de racismo y xenofobia: “Racismo, xenofobia y antisemitismo en España”, op. cit.,: página 7.

²⁶ Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo: “Avance de siniestralidad laboral. Período julio 2005 – junio 2006”. Informe disponible en: <http://www.mtas.es/insht/statistics/siniestro.htm> (consulta del 06/03/2008).

²⁷ Disponibles en <http://www.movimientocontralaintolerancia.com/html/raxen/raxen.asp> (consulta del 06/03/2008).

²⁸ Amnistía Internacional: “España: Crisis de identidad. Tortura y malos tratos de índole racista a manos de agentes del Estado”. Índice AI EUR 41/001/2002/s, 2002, <http://www.amnesty.org/es/library/info/EUR41/001/2002>

de una práctica que continúa afectando fundamentalmente a personas “*gitanas y extranjeras, notablemente marroquíes, latinoamericanas y subsaharianas*”²⁹. En el mismo sentido se pronuncian Iniciativa Pro-Justicia y GEA 21 que, en su investigación sobre los “controles de identidad” constatan que “*los gitanos e inmigrantes son tratados (por las fuerzas de seguridad) en España de forma menos respetuosa que la mayoría de la población*”. También señala que “*la policía como parte integrante de la sociedad muestra actitudes similares a los del conjunto de la sociedad española, a saber, un rechazo general a la inmigración y a los cambios que ha producido en la sociedad española*” y “*vincula la inmigración con la delincuencia*”.³⁰ El uso de criterios raciales para realizar controles de identidad ha sido consagrado como doctrina constitucional por el Tribunal Constitucional (ver apartado 3.1) y propicia situaciones en las que personas de dichos colectivos han sido objeto de malos tratos y tortura.

Amnistía Internacional ha expresado con frecuencia su preocupación por diversos factores que apuntan a la existencia de impunidad efectiva en muchos procesos judiciales relacionados con violaciones de derechos humanos cometidas por los agentes del estado. La falta de investigaciones independientes, imparciales y exhaustivas, informes médicos incompletos o inexactos, la falta de pruebas suficientes, los retrasos excesivos de los procesos, la imposición de sentencias nominales, la concesión de indultos, la laxa aplicación de sentencias, así como la perpetuación de la detención en régimen de incomunicación, son todos ellos factores que contribuyen a esa impunidad y a que no se acabe de erradicar en España las torturas y malos tratos. Para la organización, el problema se agrava cuando se trata de ciudadanos extranjeros indocumentados que suelen temer el mero hecho de presentar una denuncia ya que se pueden encontrar con represalias: apertura de expedientes de expulsión, denegación de la renovación de permisos, o la práctica común entre la policía de presentar, a su vez, una denuncia contra la víctima o amenazarla con otras represalias³¹. Asimismo, Amnistía Internacional ha documentado numerosos casos en los que la dilación indebida de los procesos puede atenuar la pena o suponer la prescripción del delito, aspectos que inciden en la falta de reparación material y moral a las víctimas³².

El caso que se expone a continuación ilustra algunas de estas preocupaciones.

El caso Mamadou Kane

El 16 de marzo de 1997, alrededor de las cinco y media de la tarde, Mamadou Kane se encontraba en la playa de Samil (Vigo), hablando con otro senegalés y con dos españoles. Dos agentes de la policía local se aproximaron y le pidieron los papeles. Él contestó que tenía permiso de residencia y de trabajo, pero le dijeron que mostrara el documento de identidad o el pasaporte, ninguno de los cuales llevaba encima. Los agentes llamaron a un vehículo patrulla, en cuyo interior había otros dos agentes. Le hicieron sentarse entre los dos primeros en la parte trasera del vehículo. Los agentes afirmaron que le llevaban a la comisaría de policía nacional de López Mora para identificarlo. Pero no lo hicieron así, sino que tomaron una ruta en dirección a Beade y desde allí a una zona montañosa próxima al campus de la Universidad de Vigo, en Marcosende.

Según Mamadou Kane, cuando preguntó por qué lo llevaban allí, uno de los agentes replicó: «¡Tú te callas, nosotros somos los que mandamos, gilipollas!». Los dos agentes que iban en los asientos traseros empezaron a darle puñetazos por ambos lados mientras él trataba de defenderse. Los otros dos profirieron insultos contra él, algunos de carácter racista, como «negro de mierda». Mamadou Kane afirma que también le dijeron lo siguiente: «Vosotros sois una mierda; el gobierno español tiene toda la culpa por dejaros entrar en el país; marchaos para vuestro país y mataos entre vuestras tribus».

El secuestro policial duró alrededor de una hora, y Mamadou Kane afirma que hubo un momento en que temió por su vida, ya que los agentes lo amenazaron también con matarlo. Luego le dijeron que lo llevaban a su casa, pero él insistió en ir a la comisaría para presentar una denuncia. Le dijeron que si lo hacía sería expulsado de España. No obstante lo llevaron a la comisaría de la policía nacional, adonde llegaron hacia las siete y cuarto de la tarde. Se comprobó que su permiso de residencia estaba en regla, pero la policía local solicitó que su nombre fuera incluido en el registro por venta ilegal de mercancías en el Paseo de Samil, negativa a identificarse y alteración del orden. Después lo pusieron en libertad y volvió a

²⁹ ECRI: “Tercer Informe sobre España”, op. cit., página 18.

³⁰ Iniciativa Pro-Justicia y GEA 21: “Ethnic Profiling in Spain: Investigations and Recommendations”, op. cit.

³¹ Amnistía Internacional: “España: Crisis de Identidad. Tortura y malos tratos de índole racista a manos de agentes del Estado”, páginas 99-100, op. cit. <http://www.amnesty.org/es/library/info/EUR41/001/2002> y “Sal en la Herida. La impunidad efectiva de agentes de policía en casos de tortura y otros malos tratos”, páginas 21-57, 2007. Índice AI: EUR 41/006/2007 <http://www.amnesty.org/es/library/info/EUR41/006/2007/es>

³² “Acabar con la doble injusticia: víctimas de tortura y malos tratos sin reparación”, Amnistía Internacional, 2004. http://www.es.amnesty.org/uploads/tx_useraitpdb/acabar_doble_injusticia.pdf

su casa. Horas después, tras consultar con un abogado, presentó una denuncia judicial. En el hospital de Xeral-Cies fue sometido a un reconocimiento, y el informe médico constató la presencia de contusiones en la espalda y la cabeza. Mamadou Kane asegura que, después del secuestro y la paliza y en vista del acoso al que había sido sometido antes, vivía con el miedo constante a que le volviera a suceder algo parecido. Sufrió continuamente jaquecas nerviosas y no podía salir a la calle si no era en compañía de amigos.

El 19 de abril de 1999, la Audiencia de Pontevedra impuso a los cuatro policías penas de prisión por detención ilegal, y a dos de ellos los condenó también por malos tratos, pero no encontró pruebas suficientes de que los agentes hubieran proferido insultos racistas contra Mamadou Kane.

El 12 de julio de 2001 el Tribunal Supremo ratificó la sentencia condenatoria contra los cuatro agentes, que habían continuado ejerciendo sus funciones después del fallo del tribunal de primera instancia. El Tribunal no admitió más recursos, lo que significaba que los agentes tendrían que hacer frente a penas de prisión y a su expulsión automática del cuerpo, si bien propuso que tres de ellos pudieran beneficiarse de un indulto parcial que abriría el camino a una pena no privativa de libertad. El tribunal no aceptó que pudiera probarse la circunstancia agravante de motivación racial.

El 18 de enero de 2008, el Tribunal Supremo desestimó el recurso presentado contra la concesión del indulto parcial a cuatro policías locales declarados culpables de la detención ilegal y malos tratos a Mamadou Kane. El indulto había sido aprobado inicialmente por el Consejo de Ministros en 2005. Como consecuencia del indulto, los cuatro policías se reincorporaron a sus puestos en enero de 2006 y nunca han cumplido las penas de cárcel.

La organización ha continuado documentando en los últimos años incidentes en los que se han alegado malos tratos con un componente racista:

“Sudacas de mierda”

Juan Daniel Pintos Garrido, Alex Cisterna Amestica y Rodrigo Lanza Huidobro fueron detenidos el 4 de febrero de 2006 después de que un agente de la policía local (Guardia Urbana) resultara gravemente herido en circunstancias controvertidas en el exterior de un edificio de Barcelona donde se celebraba una fiesta. Los tres negaron toda implicación en el incidente y afirmaron también que fueron sometidos a graves malos tratos físicos en el momento de la detención y mientras estuvieron detenidos en la comisaría de policía. Alex Cisterna declaró que dos agentes de policía le dijeron: “Si os matamos no le importará a nadie porque sois unos sudacas de mierda”. Representantes de la unidad de asuntos internos de los Mossos d'Esquadra dijeron a una delegación de Amnistía Internacional en junio de 2007 que no se había abierto ninguna investigación interna sobre el incidente. La juez de instrucción ordenó el sobreseimiento y archivo de las tres denuncias de malos tratos en julio de 2007. La decisión ha sido recurrida por los denunciantes. Según informaciones periodísticas, la Audiencia de Barcelona condenó en febrero de 2008 a uno de los agentes de policía a cuatro años y medio de prisión y a otro a tres años y tres meses. Los tres se encuentran en libertad al haber cumplido ya parte de sus condenas. Al parecer, todas las partes tienen intención de recurrir a instancias judiciales superiores.

2.4 Múltiple discriminación para las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género

Otro de los principales motivos de preocupación de Amnistía Internacional es la situación de las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género en situación irregular en España. Desde hace tiempo, la organización viene llamando la atención sobre la discriminación de este colectivo en el acceso a recursos básicos para las víctimas (asistencia jurídica gratuita, alojamientos temporales seguros y prestaciones), así como sobre el impacto de la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre *actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular*³³ (ver infra, apartado 3.1).

En cuanto a la discriminación de las mujeres inmigrantes en situación irregular en el acceso a recursos económicos para poder salir del ciclo de la violencia, sirva como ejemplo que estas mujeres siguen sin poder acceder en la práctica a las ayudas económicas previstas en la Ley Integral, tal como ya indicó el Consejo Económico y Social en 2005³⁴. Tampoco tienen acceso estas mujeres a las ayudas genéricas,

³³ Amnistía Internacional: “Más riesgos y menos protección: Mujeres inmigrantes en España frente a la violencia de género”, noviembre de 2007. http://www.es.amnesty.org/uploads/tx_useraitypdb/mas_riesgos_menos_proteccion.pdf

³⁴ Consejo Económico y Social. Dictamen 08/2005 sobre el Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la *Ley Orgánica 1/2004*, de 28 de diciembre, de *Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria el día 28 de septiembre de 2005.

previstas para mujeres con orden de protección judicial y sin ingresos (a través de la Renta Activa de Inserción, RAI), adscritas al ámbito de las ayudas sociales para demandantes de empleo.

Un caso que muestra esta situación es el de Laura³⁵, una mujer de nacionalidad boliviana y 21 años de edad, que no ha podido acceder a ningún recurso especializado para el tratamiento de mujeres víctimas de violencia de género por su miedo a interponer denuncia contra su agresor. Laura llegó a España en marzo de 2004 pero aún hoy se encuentra en situación irregular, y aunque está tratando de regularizar su situación administrativa no logra obtener ninguna oferta de empleo. Comenzó a sufrir violencia de género cuando, al llegar a España, conoció a su pareja de nacionalidad española, y se marchó con él a Ciudad Real. El maltrato psíquico y físico que sufría desde el comienzo de la relación se incrementó cuando quedó embarazada. Varias veces, tras las palizas, fue hospitalizada y en el centro médico donde ingresaba le animaron a denunciar los hechos, pero el miedo, la desconfianza y la preocupación por su situación de indocumentada le impidieron dar ese paso. Tras una de las agresiones y ya con su hija nacida, decidió escapar de Ciudad Real, y llegó a un municipio de la Comunidad de Madrid donde en el centro de atención a víctimas de violencia de género le manifestaron que sin haber presentado una denuncia el único recurso que le podían encontrar es el alojamiento en el Centro de Atención Social a Inmigrantes (CASI), donde conviven mujeres y hombres y en el que no existe ningún tipo de tratamiento especializado en materia de violencia de género. Laura residió en el CASI entre mayo y julio de 2007. La gran precariedad económica en la que se encontraba, que no pudo acceder a ninguna ayuda económica a raíz de su situación administrativa, y las dificultades de compaginar el cuidado de la niña con la búsqueda de empleo, la llevó a dar a su hija de diez meses de edad en acogimiento familiar. A pesar de que las profesionales del Centro de Inmigrantes le ofrecieron prolongar su estancia para trabajar los aspectos psicológicos y jurídicos, decidió aceptar un empleo para trabajar como interna fuera de Madrid. Laura abandonó el empleo semanas después, principalmente por el malestar que le generaba estar separada de la niña y no poder visitarla. Al cierre de este informe, reside en casa de una amiga y continúa a la búsqueda de un empleo. Las profesionales del Centro de Atención a Inmigrantes donde residió la describen como una mujer muy traumatizada, bloqueada y deteriorada por el maltrato sufrido, e insistían en que ese no había sido el recurso adecuado para Laura, que debería haber ingresado en un centro especializado en el tratamiento de mujeres víctimas de violencia de género.

Además, las mujeres y las niñas inmigrantes corren un especial riesgo de explotación sexual a manos de empleadores o funcionarios del Estado, o si caen en manos de traficantes. Según Naciones Unidas³⁶ España es uno de los 10 países europeos con una mayor incidencia de esta nueva forma de esclavitud. Si bien se desconoce la dimensión real del problema en España, la mayoría de sus víctimas son mujeres de entre 18 y 25 años provenientes de Brasil, Bulgaria, Colombia, Ecuador, Nigeria, Ucrania, Rusia o Rumania. Son captadas y traídas a España por personas, grupos de delincuentes o redes criminales organizadas a través de engaño, amenazas o coacción con el fin de someterlas a explotación en la prostitución, en el servicio doméstico, la agricultura o los talleres clandestinos. Además, estas mujeres sufren a menudo agresiones sexuales, violaciones, palizas y represalias contra ellas y sus familiares como métodos para garantizar su silencio y sumisión hasta saldar su deuda. Desde hace cuatro años, Amnistía Internacional y las demás organizaciones integrantes de la Red Española de Lucha contra la trata llevan solicitando de forma infructuosa al gobierno español que adopte un Plan Estatal que incluya medidas adecuadas para proteger, asistir, garantizar los derechos de las víctimas. Es un paso imprescindible para luchar contra esa gravísima violación de los derechos humanos.

2.5 Discursos que alimentan el racismo y la discriminación

Todas estas diferentes situaciones de discriminación contra las minorías étnicas y las personas extranjeras se ven reforzadas cuando las autoridades públicas, los políticos y medios de comunicación presentan las cuestiones de migración en términos tendenciosos y despectivos. Las personas que intentan entrar en otro país reciben en muchos países (incluido España) calificativos como «inmigrantes ilegales»,

³⁵ Nombre ficticio. Caso documentado para Amnistía Internacional por la organización CEAR-Madrid en julio de 2007.

³⁶ UNODC: "Trafficking in Persons. Global Patterns", abril 2006.

http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons_report_2006ver2.pdf

«gente que se cuele», e incluso «invasores» que tratan de burlar las defensas de un país con intención dolosa. La clara connotación es que estas personas abusan del sistema y se aprovechan de la generosidad de los Estados. También existe cierta tendencia a asociar al fenómeno migratorio con “invasión”, “problemas”, “cargas inasumibles”, “inseguridad” o “delincuencia”. Tales descripciones transmiten muchas veces la impresión no sólo de que las personas emigrantes no tienen derecho a entrar en otro país, sino de que no tienen derechos en absoluto.

Amnistía Internacional ya mostraba en su informe del 2001 su preocupación por declaraciones racistas y xenófobas de algunos políticos³⁷. ECRI, en su segundo informe sobre España de julio del 2003, también recoge su preocupación por el discurso de políticos y medios de comunicación que estaba fomentando en la población española una imagen de la inmigración como amenaza a la seguridad y a la disponibilidad de oportunidades de empleo. En su posterior informe del 2005 señala ciertas mejoras en ese discurso, aunque recomienda que las autoridades españolas continúen con sus esfuerzos para promover un debate más equilibrado sobre la inmigración y tengan en cuenta el vínculo que el público en general hace entre, por un lado, inmigración y por el otro, delincuencia y desempleo³⁸.

Hace años AI ya había detectado declaraciones racistas y xenófobas de varios políticos y otros personajes públicos como:

En febrero 2000 un diputado socialista, Rafael Centeno, admitió haber hecho declaraciones – emitidas por televisión- del estilo de “*Los moros a Marruecos, que es donde tienen que estar*” Posteriormente renunció a su escaño.

En enero de 2001, el Diputado del Común (Defensor del Pueblo de las islas Canarias) afirmó que las islas estaban siendo “*invadidas*” por inmigrantes procedentes de África y América, lo que estaba generando “*el problema más grave de todo el archipiélago*”³⁹

En los últimos tiempos se han seguido produciendo declaraciones de políticos españoles en este sentido como por ejemplo:

«[...] *La inseguridad ciudadana crece de una manera alarmante e importamos delincuentes, organizados en bandas muy violentas. [...] Como por cierto es verdaderamente notable el número de bandas organizadas, de delincuentes extranjeros, especialmente violentos, que están llegando a España [...]*»⁴⁰. Mariano Rajoy Brey, Presidente del Partido Popular.

«*La gent no se'n va del seu país per ganes sinó per gana. Però a Catalunya no hi cap tothom.* (La gente no se va de su país por ganas sino por hambre. Pero en Catalunya no cabe todo el mundo).»⁴¹. Cartel de propaganda electoral de Convergència i Unió.

Por otra parte, ECRI también señala que “*ha seguido recibiendo informes conforme a los cuales algunos medios de comunicación han fomentado la hostilidad, los prejuicios y la imagen negativa de los grupos minoritarios como los gitanos, musulmanes e inmigrantes en general. Por ejemplo, algunos periódicos revelan el origen étnico o la nacionalidad de las personas arrestadas o declaradas culpables de los delitos, aun cuando dicha información no es pertinente para la noticia*”⁴²

Numerosos organismos internacionales especializados insisten en la necesidad de no fomentar los prejuicios contra los grupos minoritarios pues ayudan a crear un ambiente social que propicia, justifica o

³⁷ Amnistía Internacional: “España: Crisis de Identidad. Tortura y malos tratos de índole racista a manos de agentes del Estado”, op. cit., páginas 16-17.

³⁸ ECRI: “Tercer informe sobre España”, op. cit., párrafos 30-31.

³⁹ El País, 18 de enero de 2002.

⁴⁰ Declaraciones realizadas en el debate televisivo entre José Luis Rodríguez Zapatero (Secretario General del Partido Socialista Obrero Español) y Mariano Rajoy Brey (Presidente del Partido Popular) el 25 de febrero de 2008. La transcripción del mismo ha sido obtenida en <http://www.20minutos.es/data/adj/2008/02/26/978.pdf> (consulta del 06/03/2008).

⁴¹ Traducción no oficial. En el cartel aparecía la imagen de Josep Antoni Duran i Lleida, candidato número 1 y diputado electo por Barcelona en las elecciones del 9 de marzo de 2008. Consulta del 12/03/2008 en: <http://www.lavanguardia.es/lv24h2007/20080130/53431891920.html>.

⁴² ECRI: “Tercer informe sobre España”, op. cit., párrafo 85.

ampara actitudes y comportamientos discriminatorios. Así, el informe de Conferencia Mundial contra el Racismo, destacó «[...] el papel clave que pueden desempeñar los políticos y los partidos políticos en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia, y las formas conexas de intolerancia, y alienta a los partidos políticos a que tomen medidas concretas para promover la igualdad, la solidaridad y la no discriminación en la sociedad, entre otras cosas mediante el establecimiento de códigos voluntarios de conducta que incluyan medidas disciplinarias internas por las violaciones de esos códigos, de manera que sus miembros se abstengan de hacer declaraciones o de realizar acciones públicas que alienten o inciten al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia». La Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, en el Informe sobre su visita a España en septiembre de 2003 invitó al Gobierno y a la prensa a evitar declaraciones y expresiones que fomentasen el miedo al extranjero y pudiesen llevar a episodios de racismo y xenofobia⁴³. En la misma línea, ECRI en su Recomendación nº 11 pide a las autoridades policiales que en sus intervenciones ante los medios de comunicación y el público eviten perpetuar la hostilidad y los prejuicios hacia los miembros de los grupos minoritarios⁴⁴. Por su parte, el Foro Social para la Integración de los Inmigrantes mostraba, durante la última campaña electoral, su preocupación por “la forma en que se introducían propuestas relacionadas con la inmigración que han suscitado una amplia polémica social”⁴⁵.

El 6 de julio de 2005, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, declaró que “las autoridades estatales deben usar todos los medios a su alcance para combatir el racismo y la violencia racista, reforzando la percepción social de una democracia en la que la diversidad no es percibida como una amenaza, sino como una fuente de riqueza”⁴⁶.

El discurso que realizan autoridades públicas, políticos y medios de comunicación influye notablemente en la percepción pública de las personas inmigrantes y sus derechos. Así, por ejemplo, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) realizó una encuesta a finales del 2005 que medía, entre otras cuestiones, la tolerancia hacia diversos colectivos sociales. A más del 40% de los entrevistados les molestaría mucho o bastante si tuvieran como vecinos a personas gitanas. Al 25,3% de la población española les importaría mucho o bastante que sus hijos e hijas compartieran en el colegio la misma clase con niños de familias gitanas. Un 9,9% mostraba el mismo grado de preocupación respecto a los niños y niñas de familias inmigrantes extranjeras⁴⁷. En julio de 2006, coincidiendo con la utilización de determinadas expresiones por los medios de comunicación –avalancha, invasión, aluvión...– para informar de la entrada de inmigrantes por la frontera sur de España, el 35,9% de los encuestados dijo que la inmigración era el principal problema, sólo por detrás del paro (46,8%). En el barómetro publicado en diciembre del 2007 por el CIS, aunque sólo un 0,4% percibía el racismo como un problema, el 26,9% de los encuestados consideraba a la inmigración es percibida como el principal problema que existía en España⁴⁸.

Por otro lado, el porcentaje de personas españolas que muestran actitudes hostiles hacia las personas inmigrantes se ha incrementado del 8 al 32% de 1997 a 2004 y de modo particularmente destacado desde 2000. Asimismo, el 60% de la población parece asociar la inmigración con la delincuencia⁴⁹. Al explotar

⁴³ Véase la nota número 22. Documento ONU E/CN.4/2004/76/Add.2, Conclusiones y Recomendaciones, párrafo 86.g.

⁴⁴ ECRI: Recomendación nº 11, *On Combating Racism and Racial Discrimination in Policing*, 29 de junio de 2007. http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1%2Decri/3%2Dgeneral_themes/1%2Dpolicy_recommendations/recommendation_n1/1-1-Recommendation_11.asp#TopOfPage (consulta del 26/03/2008).

⁴⁵ Resolución del Foro para la integración social de los inmigrantes en relación con el tratamiento de la inmigración en la campaña electoral, 12 de febrero de 2008. http://extranjeros.mtas.es/es/general/Reso_Foro_inmigracion_campa_electoral.pdf (consulta del 01/04/2008)

⁴⁶ Traducción no oficial. Sentencia del caso Nachova y otros contra Bulgaria (Petición número 43577/98 y 43579/98). El enlace a la página en internet en la que se encuentra el texto de la sentencia está en la nota número 125.

⁴⁷ Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): “Barómetro de noviembre de 2005” Estudio CIS nº 2.625. http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=5118 (consulta del 31/03/2008).

⁴⁸ Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): “Barómetro de diciembre de 2007”, Estudio CIS nº 2.746. http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=7920 (consulta del 26/03/2008).

⁴⁹ Datos del Centro de Estudios Sociológicos citados en ECRI: “Tercer informe sobre España”, op. cit., apartado “Acogida y condición jurídica de los no ciudadanos: inmigración”.

miedos tradicionales y al utilizar a las personas inmigrantes como chivos expiatorios de diversos problemas sociales, se exagera la discriminación, el racismo y la xenofobia.

3. ¿Qué ha hecho el Estado español para luchar contra el racismo?

El derecho a disfrutar los derechos humanos sin ser discriminado es un principio que aparece en prácticamente todos los instrumentos importantes de derechos humanos que ha firmado el Estado español⁵⁰. Entre ellos, destaca la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (en adelante CEDR) de 1965 que obliga a los Estados miembros a adoptar medidas concretas para prohibir y eliminar la discriminación racial y garantizar a todas las personas la igualdad ante la ley y el disfrute de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales sin distinción alguna basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico. Asimismo, España, como país miembro de la Unión Europea, está obligada por diversas directivas⁵¹ y por otras medidas adoptadas en el ámbito europeo que tienen como objetivo impulsar la lucha contra el racismo por parte de los Estados miembros.

Estos compromisos internacionales obligan a España a adoptar y poner en práctica determinadas medidas –legales, sociales, económicas y de otros tipos– que combatan el racismo y la discriminación, no sólo para evitar que sean ejercidos por el Estado, sino también para proteger de prácticas racistas y discriminatorias por parte de particulares.

Aunque pueda resultar sumamente difícil erradicar todo rastro de racismo en la sociedad, los gobiernos tienen la obligación de hacer todo lo posible para garantizar que el Estado no promueve ni tolera en forma alguna el racismo así como para combatirlo activamente. En este apartado se analiza la actuación del Estado español en los últimos años sobre la lucha contra el racismo y discriminación a la luz de su adecuación a las obligaciones internacionales.

3.1 Normas y sentencias que pueden tener efectos negativos en la lucha contra el racismo y la xenofobia

Conforme a las normas internacionales, la Constitución y las leyes españolas prohíben todas las formas de discriminación y estas leyes han de cumplirse con rigor.

El artículo 10.2 de la Constitución española de 1978 establece que las normas españolas relativas a derechos y libertades fundamentales deben ajustarse a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a los tratados y convenios ratificados por España. El artículo 13 establece que en España los extranjeros disfrutan de los mismos derechos y libertades garantizados por la Constitución a los ciudadanos españoles (salvo el derecho a participar en asuntos públicos). El artículo 14 establece que los españoles son iguales ante la ley, así como el principio de no-discriminación absoluta por nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia social⁵².

Por otro lado, el Código Penal vigente desde 1996 contiene varios artículos que penan la discriminación y el odio racial⁵³. El artículo 22.4 introduce la motivación racista o discriminatoria como circunstancia agravante de la responsabilidad criminal (ver apartado 3.7 sobre administración de justicia). Se reconocen además varios delitos contra el ejercicio de derechos cuando implican provocación de discriminación, odio o violencia por motivos racistas como, por ejemplo, los delitos de apología de la discriminación (art. 510), de denegación de la prestación de un derecho tanto por funcionarios como particulares (art. 511), la denegación de prestar servicios, suministros o mercancías por parte de profesionales o empresarios (art. 512), de asociaciones ilícitas si se promueve la discriminación, el odio o la violencia racial, o contra la orientación sexual, etc. (art. 515.5), y la discriminación en el empleo (art.

⁵⁰ Ver en anexo 1 los convenios internacionales ratificados por el Estado español relativos a racismo, discriminación y xenofobia.

⁵¹ Las directivas son normas de la Unión Europea que obligan a los Estados miembros a trasponer su contenido a la legislación interna (permitiendo que elijan la forma y los medios para hacerlo).

⁵² <http://www.map.es/documentacion/legislacion/constitucion.html> (consulta del 26/03/2008).

⁵³ En vigor desde el 26 mayo de 1996.

314). Además, en el año 2003, se introdujo en el código penal⁵⁴ la finalidad de “*cualquier razón basada en algún tipo de discriminación*” en el delito de tortura para hacerlo plenamente compatible con la *Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanas o degradantes* tal y como el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas⁵⁵ y Amnistía Internacional llevaban pidiendo durante años⁵⁶.

En los últimos años se han aprobado algunas otras leyes que contienen medidas antidiscriminatorias, entre ellas la *Ley 51/2003 sobre igualdad de oportunidades de las personas con discapacidades*, la *Ley 3/2007*, de 22 de marzo, *para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, y la *Ley 19/2007*, de 11 de julio, *contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte*. La *Ley 62/2003*, de 30 de diciembre del 2003, *de medidas fiscales, administrativas y del orden social* (en adelante *Ley 62/2003*) modifica varias leyes para incorporar medidas a favor de la igualdad de trato y la no-discriminación en el trabajo⁵⁷.

Sin embargo, pese a las garantías jurídicas que ofrecen la Constitución española y los numerosos instrumentos internacionales relativos al racismo que ha firmado España, ciertas leyes aprobadas en los últimos años así como algunas sentencias judiciales pueden tener un efecto negativo sobre la lucha contra la discriminación.

Normativa que refuerza la discriminación

Un claro ejemplo de legislación discriminatoria lo constituye la actual Ley de extranjería cuya reforma en el año 2000⁵⁸ restringió los derechos de reunión, asociación, manifestación, sindicación y huelga de las personas inmigrantes no documentadas. Tal y como Amnistía Internacional ha manifestado en varios informes⁵⁹, esas restricciones son claramente contrarias a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Por ese motivo, la organización ha dado la bienvenida a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de noviembre de 2007 que ha declarado inconstitucionales dichos artículos y exige al legislador “...*que establezca en un plazo de tiempo razonable las condiciones de ejercicio de los derechos de reunión, asociación y sindicación por parte de los extranjeros que carecen de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España*”⁶⁰.

Otro ejemplo de legislación discriminatoria por el que Amnistía Internacional ha venido mostrando preocupación se refiere a las restricciones establecidas para la asistencia letrada gratuita a las personas inmigrantes en situación irregular en el país. Tanto la ley sobre asistencia jurídica gratuita de 1996⁶¹ como la ley de extranjería de 2000⁶² limitaban ese derecho a las personas extranjeras residentes regulares salvo en el orden jurisdiccional penal, o en los procedimientos administrativos que pueden llevar a la

⁵⁴ *Ley Orgánica 15/2003*, de 25 de noviembre, *por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995*, de 23 de noviembre, *del Código Penal*.

⁵⁵ Conclusiones y recomendaciones del Comité de la Tortura de la ONU al Estado español a tenor del cuarto informe periódico presentado por España. 19 de noviembre de 2002. Doc. ONU CAT/C/XXIX/Misc.3. Documento completo accesible en <http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/cat3.html> [01/04/08]

⁵⁶ Amnistía Internacional: “Medidas para combatir la Tortura y la Impunidad. Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Reforma del Código Penal”, 2003.

⁵⁷ Entre ellas, el Estatuto de los Trabajadores, la Ley sobre Integración Social de los Minusválidos, la Ley de Procedimiento Laboral y la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social y de la legislación en materia de función pública.

⁵⁸ Artículos 7.1, 8 y 11.1 de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre que modifica la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre los derechos y su libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁵⁹ Amnistía Internacional: “¿Somos todos iguales ante la ley? Preocupaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional al proyecto de reforma de la ley de extranjería”, septiembre de 2003, http://www.es.amnesty.org/uploads/tx_useraitypdb/ley_ext03.pdf y “Oportunidades perdidas y mejoras insuficientes en materia de derechos humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional a la reforma del Reglamento de Extranjería”, diciembre de 2004. http://www.es.amnesty.org/uploads/tx_useraitypdb/rlex_01.pdf

⁶⁰ Sentencia 236/2007 del Tribunal Constitucional de 7 de noviembre de 2007 sobre diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

⁶¹ Artículo 2.a) de la Ley Orgánica 1/1996, de 10 de enero, sobre asistencia jurídica gratuita

⁶² Artículo 22.1 de la Ley 8/2000.

denegación de entrada, a su expulsión o a su devolución y en todos los procedimientos en materia de asilo.

A pesar de que la legislación internacional establece que debe garantizarse que todas las víctimas de discriminación puedan acceder fácilmente a los procesos judiciales y tener asistencia letrada⁶³, esta restricción de la asistencia letrada gratuita afectaba a las personas inmigrantes víctimas de delitos tales como malos tratos por parte de agentes del estado o en el caso de mujeres víctimas de violencia de género que vieron denegada la asistencia jurídica gratuita⁶⁴. Sin embargo, en mayo del 2003, el Tribunal Constitucional declaraba inconstitucional dicha limitación y reconocía expresamente el derecho a la asistencia jurídica gratuita para las personas inmigrantes indocumentadas en los mismos términos y con el mismo alcance que para los españoles⁶⁵. Dos años después, la ley 16/2005 de 18 de julio sobre asistencia gratuita, reconocía el derecho a la asistencia jurídica gratuita a los extranjeros que se encuentren en España, cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar. Sin embargo, la ley de extranjería no se ha modificado en ese mismo sentido.

Un tercer motivo de preocupación en este ámbito para Amnistía Internacional son las medidas contenidas en la Ley de Extranjería relativas a los padrones municipales (restricciones al acceso, caducidad de la inscripción y, sobre todo, el acceso de la policía, sin necesidad de orden judicial, a los datos del padrón)⁶⁶. Estas medidas dificultan el acceso al padrón de las personas inmigrantes indocumentadas y, por tanto, pueden suponer un obstáculo para su acceso al derecho a la educación y la salud o a ayudas sociales de emergencia. Como señala la Relatora Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes dicha medida *“puede conllevar que aquellos inmigrantes que se encuentran en situación irregular no se beneficien de los servicios mínimos básicos por miedo a ser identificados”*⁶⁷.

Por todo ello, Amnistía Internacional pide al Gobierno español que en el marco de la reforma de la ley de extranjería garantice expresamente el goce y ejercicio de los derechos a todos los inmigrantes el acceso a todos los derechos (incluidos los derechos a la educación y la salud) independientemente de su situación administrativa en España de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Otro motivo de preocupación de Amnistía Internacional se refiere a las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género, que sufren una triple discriminación por el hecho de ser mujeres, inmigrantes y estar en situación de irregularidad. Algunas normas suponen un serio obstáculo para la protección de los derechos humanos de estas mujeres. Amnistía Internacional pide la retirada de la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior que ordena a los agentes de policía que, si la víctima es extranjera, averigüe si su situación es irregular y, en su caso, además de seguir el protocolo de trato a víctimas de violencia de género, puedan iniciar un expediente sancionador e incluso una expulsión⁶⁸. Amnistía Internacional considera que esta disposición, a pesar de que en muchos casos no se está aplicando en la práctica, representa un obstáculo de gran envergadura para el acceso de dichas mujeres a la justicia y pide su inmediata derogación. También considera que debe modificarse el

⁶³ P.e. Recomendación General nº 7 de ECRI sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial, apartado 10-11, 26 . http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/3-general_themes/1_policy_recommendations/recommendation_n7/cr03-8%20recommandation%20nr%207%20-%20espanol.pdf

⁶⁴ Véase, por ejemplo, Amnistía Internacional: “Mujeres invisibles, abusos impunes. Mujeres migrantes indocumentadas en España ante la violencia de género en el ámbito familiar”, págs 14-15, julio 2003 (http://www.es.amnesty.org/nomasviolencia/docs/informes_ai/02regiones/04europa/espana/mujeresinvisibles.pdf).

⁶⁵ Sentencia 95/2003 del Tribunal Constitucional de 23 de mayo de 2003.

⁶⁶ Artículo 40 de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros, que introduce una disposición adicional 5.

⁶⁷ Véase la nota número 22. Documento ONU E/CN.4/2004/76/Add.2.

⁶⁸ Instrucción 14/2005 sobre actuaciones de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular.

reglamento de extranjería para dotar de autorización de trabajo a las mujeres inmigrantes que obtienen un permiso de residencia por ser víctimas de violencia de género⁶⁹.

Una doctrina constitucional contraria a la no-discriminación.

Aunque el Tribunal Constitucional ha dictado varias sentencias que garantizan que el principio de libertad de opinión o de expresión no autoriza a nadie a hacer declaraciones racistas o xenófobas⁷⁰, Amnistía Internacional considera muy preocupante la Sentencia 13/2001 de dicho Tribunal que considera el origen extranjero un criterio lícito y legítimo para que la policía lleve a cabo un control de identidad⁷¹. Dicha sentencia convertía en doctrina constitucional una práctica policial que implicaba claramente discriminación racial.

A diferencia del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso de *Timishev contra Rusia*⁷² dictaminó que *“un trato diferente a las personas, en situaciones similares, sin una justificación objetiva y razonable, constituye discriminación (...). La discriminación por el origen étnico, ya sea este real o simplemente apreciado, es una forma de discriminación racial (...) especialmente injusta y, en vista de sus peligrosas consecuencias, exige de las autoridades una vigilancia especial y una vigorosa reacción.”*. Además, señaló que *“ninguna diferencia de trato basada... en el origen étnico de una persona es susceptible de estar objetivamente justificada en una sociedad democrática contemporánea construida sobre los principios del pluralismo y el respeto por las diferentes culturas”*.

En septiembre de 2006, tres organizaciones –Iniciativa Pro-Justicia del Instituto Sociedad Abierta (OSI), Women's Link Worldwide y SOS Racismo-Madrid– solicitaron al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas que determinase si el Estado español viola los artículos 2, 12.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con esa doctrina constitucional ya que permite el empleo de prácticas racialmente discriminatorias a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley⁷³. En su respuesta, el Gobierno español cuestionó la admisibilidad de dicha petición con el argumento de que el tiempo transcurrido entre el agotamiento de la vía judicial nacional y la presentación de la queja no era razonable y constituía un abuso⁷⁴. Reconocía, no obstante, que el Pacto no recogía límite temporal para la presentación de las solicitudes. Adicionalmente, el Gobierno español afirmaba que el control de identidad al que se refería la sentencia del Tribunal Constitucional se había realizado de conformidad con la ley, sobre la base de criterios razonables y proporcionales y de una manera absolutamente respetuosa.

⁶⁹ Sobre ello, entre otros, véase el informe de Amnistía Internacional: “Más riesgos y menos protección. Mujeres inmigrantes en España frente a la violencia de género”, noviembre de 2007.

http://www.es.amnesty.org/uploads/tx_useraitypdb/mas_riesgos_menos_proteccion.pdf

⁷⁰ Por ejemplo, Sentencias del Tribunal Constitucional del 11 de noviembre de 1991 y del 11 de diciembre de 1995. Sentencia de Tribunal Constitucional - Sala Primera nº 214/1991, de 11 de Noviembre de 1991 Tribunal Constitucional Recurso de Amparo nº 101/1990, Ponente Don Vicente Gimeno Sendra Sentencia nº 214/1991 Enlazar como: <http://vlex.com/vid/15356598> STC 176/1995, de 11 de diciembre: Libertad de expresión y derecho al honor (caso Hitler S.S.). Publicada en BOE de 12 de enero de 1996

⁷¹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 29 de enero del 2001 en el caso de Rosalind Williams Lecraft. Sobre dicho caso, ver Amnistía Internacional: “España. Crisis de Identidad”, pág 28-29. El Tribunal Constitucional español resolvió que los agentes de policía que realizan controles de identidad tenían derecho a tener en cuenta características físicas o étnicas específicas que pudieran presumirse razonablemente eran propios de personas no españolas. Esto, argumentaba el Tribunal, no era indicio de prejuicio racial. Uno de magistrados, Julio Diego González Campos, emitió un voto discrepante alegando que la introducción de la raza como criterio para seleccionar quién debía ser objeto de un control de identidad de la policía vulneraba el artículo 14 de la Constitución. El magistrado afirmó también que España era una sociedad multicultural y que el hecho de que numerosas personas de origen extranjero residentes en España pudieran ser sometidas a controles de identidad, posiblemente una y otra vez, sólo por su origen racial, no sólo afectaba a su dignidad personal, sino que frustraba su integración en la sociedad española.

⁷² Sentencia del Tribunal Europeo de DDHH de 13 de marzo de 2006.

⁷³ Comunicación presentada por las tres organizaciones al Comité de Derechos Humanos de la ONU disponible en http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103836 (consulta del 26/03/2008). Comunicado de prensa en: http://www.womenslinkworldwide.org/pdf_press/es_press_release_2006912_acodi.pdf (consulta del 26/03/2008).

⁷⁴ Contestación del gobierno fechada el 2 de marzo de 2007 con referencia G/SO 215/51 SPA (99) MS/AF/sn 1493/2006. Véase la traducción al inglés en el vínculo de la nota número 74. Véanse también los comentarios de Women's Link Worldwide en http://www.womenslinkworldwide.org/pdf_press/es_press_release_20080103_acodi.pdf (consulta del 26/03/2008).

Amnistía Internacional considera que la utilización de “criterios raciales”⁷⁵ en las actuaciones de los funcionarios españoles encargados de hacer cumplir la ley vulnera diversos tratados internacionales ratificados por el Estado español, entre ellos el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* del Consejo de Europa (CETS No. 005). Por ello, el Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo insta a los estados a “eliminar el fenómeno conocido comúnmente como “establecimiento de perfiles raciales”⁷⁶. Tal y como se menciona en el apartado 2, muchos casos de malos tratos de índole racista en España se derivan de incidentes ocurridos precisamente en controles de identidad. Por ello, Amnistía Internacional recomienda que se revise la doctrina constitucional para prohibir expresamente el uso “criterios raciales” por parte de las fuerzas de seguridad.

3.2 Inadecuada y tardía transposición de las Directivas europeas

En el año 2000, la Unión Europea aprobaba dos importantes directivas para luchar contra la discriminación: la *Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico* y la *Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*. Mientras la primera establecía el 19 de julio del 2003 como fecha límite para su transposición⁷⁷ la segunda lo fijaba para el 2 de diciembre del 2003⁷⁸.

La transposición de ambas directivas se producía en España a través de la *Ley 62/2003*, de 30 de diciembre, *de medidas fiscales, administrativas y del orden social*⁷⁹. Con esta ley se incorporaban una serie de medidas en materia de igualdad de trato entre las que destacan la inversión de la carga de la prueba sobre la discriminación racial en las jurisdicciones civil y contencioso-administrativa, aunque se excluye la jurisdicción penal (ver infra, apartado 3.7). Asimismo, en aplicación de la Directiva 2000/43/CE, se creaba el *Consejo para la Igualdad de Trato y No Discriminación de las personas por el origen racial o étnico* (en adelante, Consejo de Igualdad de Trato). A pesar de que los organismos internacionales de derechos humanos recomiendan que las normas antidiscriminatorias sean elaboradas con la participación de la sociedad civil, en este caso no hubo ningún debate público con organizaciones dedicadas a la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia.

En opinión de Amnistía Internacional, la ley 62/2003 no recoge de forma adecuada las medidas previstas en la Directiva 2000/43/CE⁸⁰. Presenta importantes carencias respecto a los ámbitos que debería abarcar, ya que se reduce al mundo laboral cuando debería incluir la protección social, la educación, las ventajas sociales, el acceso a bienes y servicios públicos, incluido la vivienda, etc. También se restringe al mundo laboral el principio de protección frente a la represalia, obviando el resto de ámbitos que recoge la directiva. Igualmente restringe los actos que deberían considerarse expresamente formas de discriminación y las sanciones en las que incurren las personas que discriminan. Tampoco señala cómo se debe justificar la discriminación indirecta. Resulta, a su vez preocupante, que en su disposición adicional 7ª, la Ley considere que las medidas para la aplicación del principio de igualdad de trato no afectan a la regulación relativa a “*la entrada, estancia, trabajo y establecimiento de las personas*

⁷⁵ Según la Recomendación nº 11 de política general de ECRI del 29 de junio de 2007 se entiende por criterio racial: “el uso por la policía, sin justificación objetiva y razonable, de motivaciones tales como la raza, el color, el idioma, la religión, la nacionalidad o el origen étnico en las actividades de control, vigilancia o investigación”. El texto entrecomillado no es una traducción oficial.

⁷⁶ Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, párrafo 72. La Conferencia definió “perfiles raciales” como “la práctica de los agentes de policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de basarse, en uno u otro grado, en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico como motivo para someter a las personas a actividades de investigación o para determinar si una persona realiza actividades delictivas”. En lengua inglesa se utiliza habitualmente la expresión “racial profiling”.

⁷⁷ Artículo 16 Directiva 43/2000

⁷⁸ Artículo 18 de la Directiva 78/2000.

⁷⁹ Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2003/12/31/pdfs/A46874-46992.pdf> (consulta del 26/03/2008).

⁸⁰ “Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC”, Country Report, Spain. Lorenzo Cachón Rodríguez, 21 de febrero de 2005. Documento completo accesible en http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/esrep07_en.pdf [01/04/08]

extranjeras en España en la Ley Orgánica 4/2000.” Aunque las dos directivas permiten establecer excepciones en relación con la entrada y estancia de extranjeros no lo hacen en relación con el trabajo y el establecimiento por lo que la Ley 62/2003 no se ajusta en ese extremo a la directiva.

La Comisión Europea ha mostrado también su preocupación por la inadecuada aplicación de la Directiva 2000/43/CE. En junio de 2007 enviaba un dictamen motivado⁸¹ –paso previo a la denuncia– a 14 estados (incluida España⁸²) para que la aplicasen de forma plena. Dichos Estados disponían de dos meses para dar respuesta y, de no hacerlo o hacerlo de manera insatisfactoria, la Comisión podría denunciarlos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de Luxemburgo.

El dictamen de la Comisión Europea afirmaba que la legislación española (y la de los otros 13 países) tenía un alcance limitado a los lugares de trabajo, cuando la Directiva 2000/43/CE se refería a otros ámbitos de la realidad social (mencionados anteriormente). Además, las definiciones de discriminación no concuerdan con las de la Directiva (especialmente en términos de discriminación indirecta, acoso y órdenes de discriminación). También se detectó falta de coherencia en las medidas en favor de quienes sufren la discriminación (como la protección contra las represalias, la inversión de la carga de la prueba y los derechos de las asociaciones que prestan asistencia a las víctimas)⁸³.

Amnistía Internacional desconoce el contenido de la respuesta entregada por el Gobierno español. En marzo de 2008, un portavoz de la Comisión Europea dijo a Amnistía Internacional que aún no se había tomado una decisión sobre la posibilidad de remitir el asunto al Tribunal de Justicia de Luxemburgo, ya que se estaban analizando las contestaciones de los Estados miembros a su dictamen motivado.

La organización insta a las autoridades españolas a que realicen una correcta transposición de ambas directivas, así como que elaboren informes (y los envíen a la Comisión Europea) sobre la aplicación de ambas directivas en el mundo laboral, en la protección social, la educación y el acceso a los bienes y servicios, incluida la vivienda, tal y como exigen ambas directivas.

3.3 Falta de voluntad de poner en marcha un Plan integral de lucha contra el racismo

Hace más de siete años, en la Conferencia Mundial contra el Racismo, el gobierno español se comprometía, junto con otros estados, a elaborar y desarrollar planes de acción nacionales con la finalidad de “*crear las condiciones necesarias para que todos [...] ejercieran los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en todas las esferas de la vida sobre la base de la no discriminación*”⁸⁴.

Desde entonces, Amnistía Internacional junto con la red ENAR (formada por más de 25 organizaciones españolas que trabajan en la lucha contra el racismo)⁸⁵ ha venido exigiendo a las autoridades españolas que cumplan sus compromisos internacionales y pongan en marcha un Plan integral de lucha contra el racismo y la xenofobia, tal y como sí han hecho al menos otros ocho países europeos⁸⁶. En mayo del 2003, Amnistía Internacional entregaba al gobierno 40.000 firmas a favor de dicho plan, firmas que se entregaron también al gobierno posterior salido de las elecciones generales de marzo del 2004.

⁸¹ Comunicado de prensa IP/07/928, del 27/06/2007: “Commission acts to close gaps in race equality rules”, disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (consulta del 26/03/2008).

⁸² Los otros son Suecia, República Checa, Estonia, Francia, Irlanda, Reino Unido, Grecia, Italia, Letonia, Polonia, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia.

⁸³ Véanse las definiciones de los conceptos de discriminación indirecta, acoso, represalias, inversión de la carga de la prueba, etc. en el Glosario.

⁸⁴ Párrafo 99 del Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo.

⁸⁵ La Red ENAR (Red Europea contra el Racismo) formada por AESCO, ADMAF; ACPP, ACULCO; ARI Perú, Asociación Mujeres E'WAISO IPOLA, Asociación Nacional de Presencia Gitana, Asociación Pro Infancia Andina, ASISI, CEAR, Confederación de Asociaciones Iberoamericanas-CONIBEROAMERICANA, CONADE, Federación de Asociaciones Defensa y Promoción de Derechos Humanos, Federación de Mujeres progresistas, Fundación Alianza para el desarrollo la educación y la cultura, IEPALA, Madrid puerta abierta, Médicos sin Fronteras, MPDL, Red Acoge (FAIN), SOS Racismo, Unió de Pobles Solidaris-UPS, Unión Sindical Obrera (USO), Voluntariado de Madrid dominicanas (VOMADE).

⁸⁶ Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda, Noruega Reino Unido y Suecia. Esta cifra no supone un recuento exhaustivo.

En abril del 2004, Amnistía Internacional y la Red ENAR organizaban unas jornadas de reflexión y debate en el que participaron diversos grupos afectados, así como organizaciones y expertos que trabajan en la lucha contra el racismo. Las conclusiones y recomendaciones de dichas jornadas relativas al contenido de un futuro plan estatal (sobre las funciones de un organismo especializado de lucha contra el racismo, acceso a la vivienda, mundo laboral, educación –reglada y de sectores específicos, situación jurídica, etc.) se publicaron en un informe que se envió en octubre del 2004 a las autoridades españolas⁸⁷. Durante todos estos años, sin embargo, los sucesivos gobiernos españoles no ha mostrado ninguna voluntad política de cumplir con los compromisos que adquirió en la Conferencia de Mundial contra el Racismo.

El 16 de febrero de 2007 el gobierno aprobaba el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. El Plan plantea varios objetivos relacionados con los derechos de los inmigrantes, garantías de su acceso a servicios públicos, promoción del codesarrollo en los países de origen, la introducción de la perspectiva de género en las actuaciones de integración, entre otros. Amnistía Internacional da la bienvenida a que uno de los objetivos declarados del Plan sea *“luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.”*

El propio Plan menciona que los informes de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia y del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia de la UE (EUMC) constatan prácticas discriminatorias en distintos campos de la vida social como en el mercado de trabajo, en la vivienda, en la educación y otros servicios sociales, en actividades de ocio, etc. Asimismo, admite que, a pesar de la existencia de dichas prácticas, no se han diseñado programas de apoyo a las víctimas de discriminación. Asume también la carencia de un sistema de recogida y análisis de datos que recoja no sólo los relativos a actos violentos, sino las denuncias por discriminación y las sentencias relacionadas con esta materia. Sin embargo, no hace mención a los casos de actitudes racistas, xenófobas o discriminatorias ni los malos tratos o tortura por parte de las fuerzas de seguridad españolas. No establece, por lo tanto, medidas para prevenir y sancionar estos comportamientos, salvo los planes para el fomento de programas de formación a fuerzas de la seguridad del Estado y a funcionarios de la administración de justicia sobre normativa contra la discriminación.

Amnistía Internacional considera que dicho Plan es insuficiente y no atiende a las numerosas recomendaciones planteadas por organismos internacionales en los últimos años. Tampoco incluye metas mensurables ni indicadores de cumplimiento. En noviembre del 2007, la organización reiteró a las autoridades españolas (y en concreto al Ministro de Interior) su petición de que se elaborase un Plan integral de lucha contra el racismo.

Por todo ello, Amnistía Internacional se alegra de que el Partido Socialista Obrero Español haya incluido en su programa electoral del 2008 el compromiso de poner en marcha dicho Plan y solicita al nuevo Gobierno español que, con la mayor brevedad posible, elabore y ponga en marcha un Plan integral para combatir todas las formas de racismo. Siguiendo las recomendaciones internacionales dicho Plan debe incluir medidas de carácter político, social, de índole educativa o de sensibilización, en relación con la comunicación y medios de difusión, para luchar contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el lugar de trabajo, en su acceso a la sanidad, educación, prestaciones sociales, a la vivienda, a locales de entretenimiento, etc. Debe contener además medidas específicas para luchar contra la discriminación múltiple que sufren las mujeres (gitanas, inmigrantes) y los menores extranjeros no acompañados. Debe asimismo incluir medidas para prevenir la tortura y los malos tratos, así como manifestaciones conexas de racismo, en las fuerzas de seguridad y la administración de justicia.

⁸⁷ Amnistía Internacional y Red ENAR: “Plan Estatal e Integral de lucha contra toda forma de racismo y de xenofobia”, abril 2004. http://www.es.amnesty.org/uploads/tx_useraitypdb/dossier_jornadas_racismo_01.pdf

Teniendo en cuenta las crecientes competencias que las Comunidades Autónomas y ayuntamientos tienen en estas materias, Amnistía Internacional considera que estas Administraciones también deberían poner en marcha planes de lucha contra el racismo en sus áreas de competencia.

La organización considera que tal y como se aprobó en el Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo⁸⁸, en el proceso de elaboración de dichos planes deben participar, junto a las autoridades pertinentes, representantes de grupos afectados, ONG y expertos que trabajen sobre la cuestión del racismo y la administración de justicia, procurando incluir en ellos metas medibles y mecanismos de vigilancia.

Las autoridades españolas parecen vincular el racismo con el fenómeno migratorio por lo que muchas de las medidas adoptadas en la lucha contra la discriminación se insertan dentro del ámbito de las políticas de integración de los inmigrantes. Esta actitud en cierta forma contribuye a invisibilizar el legado de siglos de discriminación que sufre la comunidad gitana. Por ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (en adelante Comité DESC) subrayó en el año 2004 que, aunque existen varios programas nacionales y regionales destinados a mejorar la situación del colectivo gitano, este sector de la población sigue marginado y su situación continúa siendo vulnerable en España, especialmente en lo que respecta al empleo, la vivienda, la salud y la educación. En sus recomendaciones, el Comité DESC alentó al gobierno español a que mantenga e intensifique sus esfuerzos para evitar la discriminación de la población gitana, aumentando la participación de este colectivo en la planificación y aplicación de los programas que inciden sobre sus derechos⁸⁹. En los últimos años varias organizaciones españolas han expresado a AI que se han llevado a cabo políticas y medidas para mejorar la situación de esa minoría étnica en España. El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2003-2005 ya contenía medidas específicas orientadas al pueblo gitano y en el año 2006 se ponía en marcha el Plan de Desarrollo Gitano 2006-2010. Con un financiación de más de 34 millones de euros, el Plan está dedicado a desarrollar programas dirigidos a la inserción laboral y social del pueblo gitano en colaboración con las Comunidades Autónomas, los ayuntamientos y las asociaciones representativas del colectivo. Aún así, Amnistía Internacional recomienda a las autoridades españolas que el futuro Plan Integral de Lucha contra el racismo recoja medidas concretas para luchar contra la discriminación del pueblo gitano en otros ámbitos (por ejemplo, en la administración de justicia, tratamiento por la policía, etc.) y siga las recomendaciones de ECRI⁹⁰.

3.4 Creación de organismos especializados, insuficientes e inadecuados para luchar contra el racismo.

Tanto el Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo como la Directiva 2000/43/CE establecen la necesidad de crear órganos nacionales responsables de la promoción de la igualdad de trato⁹¹. De forma general, los “*Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*” de Naciones Unidas⁹² y, de forma más específica, las recomendaciones nº 2 y 7 de la ECRI recogen cuáles deben ser las principales competencias, atribuciones, composición, garantías de independencia y modalidades de dichos órganos especializados. Se exige que sean de ámbito nacional, especializados en la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia, que tengan un carácter independiente. Además su mandato debe incluir la asistencia a las víctimas; facultades de investigación; el derecho de iniciar y participar en procedimientos judiciales; el seguimiento de la legislación y la posibilidad de asesorar a las autoridades legislativas y

⁸⁸ Párrafo 99 del Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo.

⁸⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR): Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas a España. 7 de junio de 2004. Doc. ONU E/C.12/1/Add.99. Documento completo accesible en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.1.Add.99.Fr?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1.Add.99.Fr?Opendocument) [01/04/08]

⁹⁰ ECRI: Recomendación nº 3 de política general: La lucha contra el racismo y la intolerancia hacia los Roma/Gitanos.

⁹¹ Artículo 13.1: «Cada Estado miembro designará 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. Dichos organismos podrán formar parte de los servicios responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales.»

⁹² Resolución 48/134 Asamblea General de Naciones Unidas (20 de diciembre de 1993).

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/27/PDF/N9411627.pdf?OpenElement> (consulta del 06/03/2008)

ejecutivas; sensibilización sobre cuestiones relativas al racismo y la discriminación racial así como la promoción de políticas y prácticas por la igualdad de trato.

En España se han creado en los últimos años dos organismos estatales de lucha contra el racismo: el “*Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia*” (en adelante OBERAXE), y el “*Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico*” (Consejo de Igualdad de Trato) . Asimismo se ha creado un Consejo del Pueblo Gitano en el año 2006.

Un Consejo para la Igualdad de Trato limitado y con pocas competencias efectivas.

La Directiva 2000/43/CE establecía la obligación de que los estados miembros creasen un organismo especializado en la lucha contra el racismo antes del 19 de julio del 2003. Cinco meses después, pasado el plazo de transposición y dentro de la reforma de la ley de extranjería de noviembre de 2003, las autoridades españolas creaban el Observatorio Español de lucha contra el racismo. Sin embargo, un mes después, el gobierno creaba legalmente el Consejo de Igualdad de Trato en la ley 62/2003 manifestando que cumplía así con lo establecido en la Directiva.

La ley 62/2003, en su artículo 33, atribuye al Consejo de Igualdad de Trato las siguientes competencias:

- a) Prestar asistencia a las víctimas de discriminación por su origen racial o étnico a la hora de tramitar sus reclamaciones.
- b) Realizar estudios y publicar informes sobre la discriminación de las personas por el origen racial o étnico.
- c) Promover medidas que contribuyan a eliminar la discriminación de las personas por el origen racial o étnico, formulando, en su caso, recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con dicha discriminación.

Aunque la Ley 62/2003 preveía la puesta en marcha del Consejo a los tres meses desde su entrada en vigor, pasarían casi cuatro años para que, mediante el Real Decreto 1262/2007, se regulase más detalladamente su composición, competencias y régimen de funcionamiento. Dicho Decreto establece que el Consejo será un órgano colegiado formado por “*representantes de las administraciones estatal, autonómicas y locales, así como de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y de otras organizaciones que representen intereses relacionados con el origen racial o étnico*”⁹³.

La Ley establece en su artículo 33 que el Consejo estará compuesto por una presidencia que será nombrada por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales entre personalidades de reconocido prestigio en el campo de la promoción de la igualdad y la lucha contra la discriminación. También tendrá dos vicepresidencias (la persona titular de la Dirección General de Integración y la otra elegida por los representantes de las organizaciones), ocho vocales en representación de la administración central (entre los que no están los representantes de los Ministerios de Justicia e Interior), cuatro en representación de las Comunidades Autónomas, tres de la administración local, dos representantes de las organizaciones empresariales y otras dos de las sindicales, así como 10 vocales en representación de las organizaciones que trabajan en la lucha contra la discriminación.

En total, 16 representantes de la administración y 16 representantes de la sociedad civil (incluida la Presidencia, con voto de calidad). La selección de las organizaciones se realizará por convocatoria pública, convocatoria que salió en enero del 2008⁹⁴. En la misma se establecían como criterios de valoración para la selección: la implantación territorial, la experiencia y trayectoria (en números de proyectos dedicados a la promoción de la igualdad de trato y no-discriminación, el número de beneficiarios y años de experiencia) y la estructura y capacidad de gestión (presupuesto, número de

⁹³ Artículo 1 del Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.

⁹⁴ Orden Ministerial 113/2008 de 23 de Enero del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

personal fijó, eventual y voluntario, número de socios y oficinas). No se menciona criterio alguno relativo a que estén formadas por colectivos afectados (gitanos, personas inmigrantes, refugiadas, etc.)

A la fecha de publicación de este informe, en abril del 2008, el Consejo no se ha constituido formalmente ni iniciado sus tareas o tenido su primera reunión. Según el último informe de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, sólo tres países de la Unión Europea no han puesto todavía en marcha el organismo nacional: República Checa, Malta y España⁹⁵. Todos estos retrasos muestran la escasa voluntad política del gobierno español para adoptar uno de los mecanismos más importantes de lucha contra la discriminación.

Amnistía Internacional considera que el Consejo de Igualdad de Trato no cumple plenamente con las recomendaciones de los organismos internacionales, en especial las efectuadas por ECRI⁹⁶. En el siguiente cuadro se comparan dichas recomendaciones con el Consejo de Igualdad de Trato:

Respecto a su composición e independencia.

Según ECRI	Según el Real Decreto 1262/2007
Deben funcionar sin la interferencia del Estado y con todas las garantías necesarias <u>para su independencia</u> , en particular la libertad de elegir su personal, administrar sus recursos y expresar públicamente sus opiniones.	El Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico <u>se adscribe al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales</u> , a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes e Emigración, <u>sin participar en la estructura jerárquica del mismo</u> .
Deben disponer de los fondos suficientes para poder ejercer eficazmente sus funciones y responsabilidades, y <u>su financiación debería someterse a la aprobación anual del Parlamento</u> .	El <u>Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (...)</u> <u>proveerá los fondos</u> necesarios para el desempeño de las funciones y el desarrollo de las actividades del Consejo (...). El funcionamiento del Consejo <u>no supondrá aumento del gasto público (...)</u> .
Deben presentar informes sobre sus acciones, de forma independiente, sobre la base de unos objetivos claros y evaluables en la medida de lo posible, <u>para su debate en el Parlamento</u> .	El Consejo elaborará el Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato por origen racial o étnico, y <u>lo elevará al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales</u> para su aprobación.
El mandato del órgano debe estipular claramente las disposiciones relativas al nombramiento de sus miembros, y <u>contener cláusulas de protección contra la destitución arbitraria o la renovación arbitraria de un nombramiento</u> , en el supuesto de que la renovación sea la norma establecida.	Nombramiento por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. Cese de los vocales del Consejo: 1. Los vocales cesarán por alguna de las causas previstas en los apartados siguientes: (...) i) <u>Por cualquier causa, que le impida ejercer las funciones que tiene asignadas</u> . 2. La competencia para el cese de los vocales del Consejo corresponde al <u>titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales</u> .
Debe garantizarse que su funcionamiento es totalmente independiente en el plano político	La persona titular de la Presidencia del Consejo será nombrada por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales (...)
La composición del órgano <u>debe reflejar la sociedad en su conjunto y sus diferencias</u> .	Formado por 16 representantes de la administración y 16 de las organizaciones empresariales, sindicales más representativas y organizaciones trabajen en la

⁹⁵ Véase la nota número 1.

⁹⁶ Ver por ejemplo la recomendación nº 2 de ECRI sobre órganos especializados en la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia a nivel nacional de 13 de junio de 1997.

El subrayado no figura en los textos originales y se ha incorporado para facilitar la comprensión del resumen.

Para Amnistía Internacional son cuatro los principales motivos de preocupación respecto a la composición e independencia del Consejo de Igualdad de trato:

- Su ubicación dentro del organigrama de la Dirección de Políticas de Integración de la inmigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con lo que las autoridades españolas vinculan el racismo con el fenómeno migratorio olvidando, por ejemplo, la discriminación racial que desde hace siglos padece la comunidad gitana en España.
- Su escasa independencia, debido a su inserción dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la forma de nombramiento de sus integrantes, etc. Amnistía Internacional considera que, tal como establecen los organismos internacionales de derechos humanos, es de vital importancia que el órgano nacional (y las personas que lo integran) sea totalmente independientes. En este mismo sentido se ha pronunciado el informe de la Red Europea de Expertos Independientes sobre no-discriminación que ha expresado su preocupación por la ubicación del Consejo dentro del Ministerio, lo que puede menoscabar su necesaria independencia. Dicho informe menciona que sólo otros dos países (Italia y Eslovenia) presentan el mismo problema⁹⁷.
- La escasez de recursos con los que se dota al Consejo ya que al parecer el funcionamiento del Consejo no supondrá aumento de gasto público, lo que es una forma clara de medir la voluntad política, la atención prestada al problema y la importancia que se concede a la lucha contra el racismo. En este sentido, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes considera *“que el asunto de la financiación es uno de los más oscuros [en el Real Decreto] a la vez que uno de los más relevantes para darle contenido real”*. También señala que *“la referencia a que el funcionamiento del Consejo no supondrá aumento del gasto público es común a la mayoría de los Consejos consultivos que se crean, pero el Foro entiende que el Consejo [...] ha de tener otro carácter [...] [y] el desarrollo de las competencias que tiene asignadas debe contar necesariamente con una dotación presupuestaria conocida..., garantizada anualmente, ser suficiente y estar consignada en los Presupuestos Generales del Estado”*⁹⁸.
- La composición del Consejo, con una amplia representación de la administración en la que, en opinión del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, destaca la significativa ausencia de los Ministerios de Justicia e Interior, que juegan un papel clave e la protección de la igualdad de Trato⁹⁹. Para Amnistía Internacional destaca sobre todo la ausencia de personas integrantes en los colectivos afectados (inmigrantes, gitanos, etc.) y la elevada representación de la administración, cuando debería estar formado por personas de gran prestigio y reconocida independencia, imparcialidad y experiencia en estos campos.

Respecto a sus funciones:

Según ECRI, las funciones del órgano son:	Según el Real Decreto 1262/2007
Fomentar la eliminación de las diferentes formas de discriminación y fomentar la igualdad de oportunidades y	Promover medidas que contribuyan a la igualdad de trato (apart. c)

⁹⁷ European Network of Independent Experts in the non-discrimination field: “Developing Anti-Discrimination Law in Europe: The 25 EU Member States compared”.

http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/publications/publication_en.cfm?id=129 (consulta del 06/03/2008).

⁹⁸ Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, párrafo 18. FISI/2007/D2, 9 de mayo de 2007.

<http://extranjeros.mtas.es/es/general/Dictamen-Igualdad-Trato.pdf> (consulta del 01/04/2008)

⁹⁹ Idem, párrafo 12.

las buenas relaciones entre los miembros de todos los grupos que componen la sociedad	
Hacer seguimiento del contenido y los efectos de la legislación y los actos administrativos de su competencia en lo que concierne a la lucha contra el racismo	Emitir a iniciativa propia o petición administración, informes independientes sobre proyectos normativos, planes y programas y otras iniciativas relacionadas con el objeto del Consejo (apartado b. 1)
Prestar asesoramiento a los poderes legislativos y ejecutivo para mejorar la reglamentación de los ámbitos de mandato	Además del apart. b.1, “ <i>analizar la normativa en relación con la igualdad de trato y no discriminación proponiendo iniciativas para su adopción o modificación</i> ” (apart. c.1)
Prestar asistencia a las víctimas, incluida la asistencia jurídica , con vistas a defender sus derechos ante instituciones y tribunales	Prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación directa o indirecta por su origen racial o étnico a la hora de tramitar sus reclamaciones.(apart a);
A reserva del marco jurídico del país, litigar, si procede, acudiendo a tribunales u otras autoridades judiciales...	<i>No menciona nada</i>
Atender quejas y peticiones sobre casos excepcionales...mediante la adopción de decisiones jurídicamente apremiantes.	<i>No menciona nada</i>
Estar habilitado para recopilar pruebas e informaciones en el desempeño de sus funciones.	<i>No menciona nada</i>
Facilitar información y asesoramiento a las instituciones y organismos interesados, incluido instituciones y órganos estatales.	Presentar iniciativa y formular recomendaciones en relación con planes o programas de promoción igualdad y no discriminación (apart. c.2)
<u>Emitir dictámenes</u> sobre las normas de práctica antidiscriminatoria en ámbitos específicos, <u>que pueden ser coercitivas o de aplicación voluntaria</u>	<u>Asesorar e informar</u> sobre las practicas antidiscriminatorias indirectas en los diferentes ámbitos de actuación (apart c.3)
Fomentar la sensibilización del público en general sobre cuestiones relativas a la discriminación y elaborar informes y publicar informes y documentos pertinentes	Realizar con autonomía e independencia, análisis y estudios, así como publicar informes independientes sobre la discriminación racial y sobre el respeto al principio de igualdad (ausencia discriminación directa o indirecta). (apart. b) Promover actividades de sensibilización, formación, etc (apart. c.4)
Apoyar y fomentar las actividades de las organizaciones con objetivos similares a los de las organizaciones especializadas y, si procede, atender sus preocupaciones	Establecer relaciones de intercambio de información y colaboración con órganos e instituciones análogas de ámbito internacional, nacional, autonómico y local (apart c.5), así como con otros órganos, entidades y altas instituciones de defensa de derechos fundamentales(apart. c.6)
Los organismos especializados deberían <u>ser fácilmente accesibles</u> para aquellas personas cuyos derechos se encargan de defender.	<i>No menciona nada</i>
	Elaborar la Memoria Anual (apart. d) y cualquier otra función que se le atribuya legalmente (apart. e)

Como se puede observar, las funciones y competencias que tiene el Consejo de Igualdad de Trato son inferiores a las que establece ECRI. Amnistía Internacional lamenta en particular que no se le haya dotado de competencias plenas y efectivas de investigación (por ejemplo, para atender quejas y peticiones en casos excepcionales, y litigar, si procede, acudiendo a tribunales o recopilar pruebas en el desempeño de sus funciones). El informe “*Developing Anti-Discrimination Law in Europe: The 25 EU Member States compared*” de la Red Europea de Expertos Independientes sobre no-discriminación, expresa preocupación por el posible menoscabo de la independencia del Consejo de Igualdad de Trato, ya que está legalmente vinculado al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales¹⁰⁰. Este motivo de preocupación sólo se reproduce en los casos de los organismos equivalentes de Italia y Eslovenia. También constata que la mayoría de los gobiernos de la UE han superado los requisitos mínimos establecidos por la Directiva 2000/43/CE ampliando los motivos de discriminación objeto de atención y las facultades otorgadas a los organismos nacionales para luchar contra la discriminación. Los que han optado por órganos con una misión más restringida son: Dinamarca, Finlandia, Italia, Portugal y España. El Foro Social para la Integración de los Inmigrantes también recomienda que se adecue la normativa (Ley y Real Decreto) a los objetivos de la Directiva¹⁰¹.

Por todo ello, Amnistía Internacional recomienda al gobierno español que:

- Amplíe cuanto antes las funciones del Consejo de Igualdad de Trato para que no sea un Foro consultivo y tenga competencias efectivas para lucha contra el racismo, en especial en materia de investigación, denuncia, capacidad de litigar en defensa de las víctimas, etc.
- Garantice que se trata de un órgano institucional independiente, imparcial y autónomo, modificando su ubicación y composición. Además de organizaciones que tengan entre sus fines la lucha contra el racismo y la xenofobia, debe incluir a miembros de minorías (inmigrantes, gitanos, etc.) y a expertos de reconocido prestigio e independencia en la materia.
- Debe dotársele de los medios (humanos y económicos) necesarios para desarrollar su trabajo.
- Garantice el acceso al mismo de las personas afectadas por discriminación desde cualquier punto del territorio español. Para la organización, el Consejo debe de convertirse en un órgano de referencia para las víctimas de racismo y discriminación y, por tanto, cercano a las mismas.

Al igual que el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Amnistía Internacional recuerda que la directiva europea no limita la designación a un único organismo y que, dado las crecientes competencias que Comunidades Autónomas y Ayuntamientos tienen en ámbitos importantes para la promoción de la igualdad de trato (como vivienda, educación, acceso a lugares de ocio, etc.), sería conveniente que crearán organismos similares en sus respectivos ámbitos geográficos y competenciales.

Observatorio Español de lucha contra el racismo

La reforma de la ley de extranjería de noviembre del 2003 creaba, en su artículo 71, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (en adelante OBERAXE) “*con funciones de estudio y análisis, y con capacidad para elevar propuestas de actuación, en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia.*”. Sobre esta base, en su primera Memoria Anual de 2006, se recogen como objetivos del OBERAXE:

- a) aportar un diagnóstico periódico de la situación del racismo y la xenofobia en España;
- b) establecer redes de comunicación con organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en la lucha contra la discriminación;

¹⁰⁰ European Network of Independent Experts in the non-discrimination field: “Developing Anti-Discrimination Law in Europe: The 25 EU Member States compared” Disponible en:

http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/publications/publication_en.cfm?id=129 (consulta del 06/03/2008).

¹⁰¹ Párrafo 13 del dictamen.

- c) Prestar apoyo al Consejo de Igualdad de Trato. En este sentido el Real Decreto 1262/2007 asigna al Observatorio las funciones de secretaría y apoyo técnico al Consejo de Igualdad de Trato¹⁰².
- d) La promoción del principio de igualdad de trato.

El OBERAXE comenzó a funcionar el 21 de marzo de 2006 y se encuentra ubicado dentro la Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales¹⁰³. Al igual que el Consejo de Igualdad de Trato, con esta ubicación se vincula su trabajo al fenómeno migratorio, olvidando en sus actividades al colectivo gitano. En su informe sobre España del 2005, ECRI recomendaba mejorar la eficacia del OBERAXE y su futura coordinación con el Consejo de Igualdad de Trato.

Desde su creación en el año 2006, las principales actividades que ha realizado el OBERAXE han sido:

- Una consulta a expertos sobre metodologías para detectar y medir el racismo¹⁰⁴.
- La elaboración de varios estudios e informes sobre las actitudes de los españoles ante el racismo y la xenofobia¹⁰⁵, o sobre la imagen de las personas inmigrantes en los medios de comunicación (con la Universidad Autónoma de Barcelona, pendiente de publicación), etc.
- El apoyo a las actividades del año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para todos (2007) con la creación de una red de entidades de lucha contra la discriminación.
- La publicación de un informe sobre *“Igualdad de Trato y no Discriminación: Guía de recomendaciones para la formación de los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado”* (véase el apartado 3.8).
- Los primeros pasos para la elaboración de una guía de buenas prácticas para los medios de comunicación: análisis comparativo de códigos de autorregulación de otros países, propuesta metodológica y celebración de sesiones de validación con periodistas de prensa, radio y televisión. En marzo de 2008 se ha publicado dicha guía con el título *“Guía práctica para los profesionales de los medios de comunicación: Tratamiento mediático de la inmigración”*.
- El contacto continuo y la transmisión de información sobre racismo en España a los organismos internacionales como ECRI, el Observatorio del Racismo y la Xenofobia de la Unión Europea (EUMC), la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, ONU, RAXEN, etc.
- Participación en proyectos internacionales como el Comité del Programa de Acción Comunitaria para combatir la Discriminación o el Proyecto *Eurequality*¹⁰⁶.
- Presentación de informes sobre diversas normas legales relevantes y respuesta a diversas iniciativas parlamentarias¹⁰⁷.
- Se creaba también un portal web para dar difusión a los informes y demás actividades del OBERAXE y de otras instituciones y organismos de lucha contra el racismo: <http://www.oberaxe.es/>

¹⁰² Disposición final primera del Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.

¹⁰³ Artículo 7.3 del R. Decreto 1600/2004, de 2 de julio que desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

¹⁰⁴ Ver información sobre ese estudio en la Memoria Anual del 2006 del Observatorio, págs 13-15.

¹⁰⁵ Encuesta del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía del 2006, CEA DÁncona, M^a Angeles: “Inmigración, racismo y xenofobia en la España del Nuevo contexto europeo”. OBERAXE, 2007

¹⁰⁶ Ver páginas 29 a 32 de la Memoria Anual 2006 del Observatorio.

¹⁰⁷ Por ejemplo sobre la Ley contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la Intolerancia en el Deporte, sobre varios decretos relativos al reglamento de extranjería, el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, a los Programas de Renta Activa de Inserción, Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, etc. Sobre ello, ver Memoria Anual 2006, págs 38-39.

Amnistía Internacional da la bienvenida a la puesta en marcha del OBERAXE. Sin embargo, lamenta que en sus dos años de andadura no ha realizado informes sobre la situación del racismo y la discriminación en España que permitan observar la evolución de las tendencias racistas o xenófobas mediante la recopilación y análisis de datos referidos a casos reales. Y ello a pesar de que el OBERAXE reconoce, en su memoria del 2006, que existen muy pocas investigaciones y trabajos académicos sobre el racismo y la discriminación en España y que además arrojan resultados dispersos al no haber líneas de investigación consolidadas que vayan produciendo un conocimiento acumulativo¹⁰⁸.

La organización considera que el Observatorio debe ser un órgano clave en la obligación del estado español de publicar estadísticas objetivas, fiables y actualizadas referidas a casos de discriminación o violencia racista, algo que hasta ahora no ha hecho. Por todo ello, Amnistía Internacional recomienda al OBERAXE que impulse la investigación sistemática y periódica de la situación de racismo, xenofobia, antisemitismo e islamofobia en España, así como publique de forma periódica estadísticas al respecto, destinando para ello los recursos necesarios. Tampoco las publican los Ministerios de Justicia e Interior. Aunque éste último ha publicado un informe sobre opiniones de la población musulmana residente en España¹⁰⁹, ninguno de los dos publica estadísticas relativas a delitos con componente racista ni tienen protocolos adecuados para la recogida de dichos datos (véase el apartado 3.6).

Un Consejo Estatal para el Pueblo Gitano

El 29 de junio del 2006 se ha constituido el Consejo Estatal del Pueblo Gitano (creado por el R. Decreto 891/2005) como un órgano colegiado y consultivo para garantizar la participación y colaboración de las organizaciones relacionadas con la población gitana en la elaboración y desarrollo de las políticas de bienestar social que afecten a este colectivo.

El Consejo está formado por un Presidente, dos vicepresidentes, 40 vocales y un secretario. La presidencia recae en el titular de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad y 20 vocales representan a la administración y otros 20 y una vicepresidencia a los representantes de las asociaciones del movimiento asociativo gitano, de los que dos serán de organizaciones de mujeres y dos de organizaciones de jóvenes. Composición similar a la del Consejo de Igualdad de Trato.

Sus principales funciones son:

Según ECRI, las funciones del órgano son:	Según el Real Decreto 891/2005
Fomentar la eliminación de las diferentes formas de discriminación y fomentar la igualdad de oportunidades y las buenas relaciones entre los miembros de todos los grupos que componen la sociedad	<i>No menciona nada</i>
Hacer seguimiento del contenido y los efectos de la legislación y los actos administrativos de su competencia en lo que concierne a la lucha contra el racismo	Emitir dictámenes e informes sobre aquellos proyectos normativos y otras iniciativas relacionadas con los fines del Consejo que se sometan a su consideración y que afecten a la población gitana. (Apart. d)
Prestar asesoramiento a los poderes legislativos y ejecutivo para mejorar la reglamentación de los ámbitos de mandato	Proponer y asesorar sobre medidas para la promoción integral de la población gitana, dentro del marco de competencias de la Administración General del Estado, incorporando el principio de transversalidad. (apart. a)
Prestar asistencia a las víctimas, <u>incluida la asistencia jurídica</u> , con vistas a defender sus derechos ante instituciones y tribunales	<i>No menciona nada</i>

¹⁰⁸ OBERAXE: Memoria Anual 2006: pág 15.

¹⁰⁹ Ministerio de Interior: Informe sobre Musulmanes en España. Noviembre 2006. www.upcomillas.es/oberaxemtas/ (consulta del 06/03/2008)

A reserva del marco jurídico del país, litigar, si procede, acudiendo a tribunales u otras autoridades judiciales...	<i>No menciona nada</i>
Atender quejas y peticiones sobre casos excepcionales... mediante la adopción de decisiones jurídicamente apremiantes.	<i>No menciona nada</i>
Estar habilitado para recopilar pruebas e informaciones en el desempeño de sus funciones.	<i>No menciona nada</i>
Facilitar información y asesoramiento a las instituciones y organismos interesados, incluido instituciones y órganos estatales.	- Asesorar sobre el diseño, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes de desarrollo gitano. (apart. b) - Recabar información sobre normativa, programas y actividades que lleve a cabo la Administración General del Estado respecto a la comunidad gitana. (apart f)
<u>Emitir dictámenes</u> sobre las normas de práctica antidiscriminatoria en ámbitos específicos, <u>que pueden ser coercitivas o de aplicación voluntaria</u>	<i>No menciona nada</i>
Fomentar la sensibilización del público en general sobre cuestiones relativas a la discriminación y elaborar informes y publicar informes y documentos pertinentes	-Promover la comunicación y el intercambio de opiniones e información entre la población gitana y la sociedad en general. (apart e) -Impulsar estudios sobre proyectos y programas relacionados con la promoción integral de la comunidad gitana e iniciativas de sensibilización.
Apoyar y fomentar las actividades de las organizaciones con objetivos similares a los de las organizaciones especializadas y, si procede, atender sus preocupaciones	Colaborar y cooperar con otros consejos análogos e instituciones de ámbito internacional, autonómico, local o similares. (apart. i) Realizar las propuestas oportunas sobre las políticas, fondos y programas de la Unión Europea y de otras instancias internacionales (apart. j)
Los organismos especializados deberían <u>ser fácilmente accesibles</u> para aquellas personas cuyos derechos se encargan de defender.	<i>No menciona nada</i>
	Presentar iniciativas en relación con los fondos para programas destinados a la población gitana y a los criterios de distribución (apart c)

Como se puede observar, el Consejo Estatal del Pueblo Gitano tampoco se ajusta a las recomendaciones de ECRI en relación con el organismo nacional en cuanto a independencia, competencias y funciones, etc. Se trata más bien de un órgano consultivo por lo que Amnistía Internacional pide al gobierno español que, o bien adecue el Consejo Estatal del Pueblo Gitano a las recomendaciones de ECRI o bien dote al Consejo de Igualdad de Trato de competencias claras y específicas para luchar contra la discriminación de la comunidad gitana.

3.6 Ausencia de datos estadísticos sobre la discriminación racial y de un adecuado registro, contabilización, análisis y difusión.

Los organismos internacionales de derechos humanos insisten en la importancia de que las políticas de lucha contra la discriminación racial se basen en datos estadísticos fiables que identifiquen los motivos de preocupación existentes y reflejen con la mayor precisión posible la situación de los grupos minoritarios en la sociedad. Asimismo deben servir para evaluar el impacto de la legislación y políticas

encaminadas a prevenir y combatir el racismo con el fin de determinar si algunas medidas tienen un impacto involuntario desigual sobre las víctimas.

El Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo insta a los Estados a recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos estadísticos fidedignos desglosados nacional, regional y localmente, así como a que evalúen periódicamente la situación de individuos y grupos víctimas de racismo¹¹⁰. Deben asimismo desglosarse por categorías (origen étnico, idioma, religión, nacionalidad) y de conformidad con la legislación nacional (por ejemplo, de protección de datos personales), respetando los principios de confidencialidad, consentimiento informado de las víctimas y teniendo en cuenta la forma en que se definan. También debe tomarse en consideración la dimensión de género, en particular desde la perspectiva de una discriminación doble o múltiple. Por su parte, ECRI precisa que los Estados deben tener un sistema de registro sobre el número total de delitos racistas y xenófobos denunciados a la policía, el número de diligencias, las razones de no emprender diligencias y la emisión de las mismas¹¹¹. En su último informe sobre España, ECRI pidió a las autoridades españolas que incluyesen información estadística sobre los procedimientos incoados y sobre las penas impuestas en los casos de delitos relacionados con la discriminación racial.¹¹²

Según la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, España es uno de los cinco Estados miembros (junto a Grecia, Italia, Portugal y Chipre) que no publican datos oficiales sobre incidentes, denuncias o delitos racistas. Tampoco se tiene acceso a información fiable sobre los incidentes racistas ocurridos en diferentes ámbitos: acceso al empleo, sanidad, educación, las fuerzas de seguridad, el sistema judicial, etc. Sin embargo, el panorama no es igual en todos los países de la Unión. Por ejemplo, el Gobierno de Gran Bretaña, a través de la policía, registró entre abril de 2004 y marzo de 2005, 57.902 incidentes racistas de todo tipo en Inglaterra y Gales¹¹³. A la vista de estos datos, se podría deducir erróneamente que algo menos de una quinta parte de los Estados miembros –que no informaron de incidentes, denuncias o delitos racistas en sus territorios–, no tiene ningún problema con los delitos y la violencia de índole racista. Del mismo modo, una interpretación superficial podría asumir que países como el Reino Unido, Alemania o Suecia –que publican las cifras más altas de incidentes– son los que sufren en mayor medida el problema del racismo. Si bien las cifras de incidentes racistas en estos países indican que existe violencia racista y que se cometen delitos, también muestran que esos estados afrontan seriamente la cuestión registrando los casos y difundiendo la información públicamente para que pueda ser usada tanto por los organismos del Estado como por la sociedad civil.

Según el Observatorio español del racismo y la xenofobia, el problema es la inexistencia de protocolos adecuados para su registro, clasificación, análisis y difusión tanto por parte de los Ministerios de Justicia e Interior como de la Fiscalía General del Estado y del Consejo General del Poder Judicial. Otro de los argumentos esgrimidos por las autoridades españolas es la necesidad de garantizar la confidencialidad de unos datos tan sensibles como los del origen étnico, nacional, protegidos por la *Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal*¹¹⁴. Sin embargo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU considera que la recopilación de datos sobre discriminación racial es una obligación en virtud de la legislación actual sobre derechos humanos. Por su parte, el “*European Handbook on Equality Data*” de la Comisión Europea incorpora recomendaciones precisas sobre qué

¹¹⁰ Párrafo 92 y siguientes del Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo.

¹¹¹ Recomendación política general nº 1 del ECRI sobre la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia. 1 octubre 1996, Estrasburgo.

http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1%2Decri/3%2Dgeneral_themes/1%2Dpolicy_recommendations/recommendation_n1/recommendation%20n%20B0%201%20-%20cri96-43%20espanol.pdf

¹¹² ECRI: “Tercer informe”, párrafo 15.

¹¹³ Véase la nota número 1.

¹¹⁴ Artículo 7 de la Ley que establece que “de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 16 de la Constitución, nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. Cuando en relación con estos datos se proceda a recabar el consentimiento a que se refiere el apartado siguiente, se advertirá al interesado acerca de su derecho a no prestarlo. 2. Sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias”.

tipo de información puede y debe ser reunida, la mejor forma de recolectarla, como adecuarla a las normas nacionales y europeas de recopilación de datos, etc¹¹⁵.

Por todo ello, Amnistía Internacional exhorta a las autoridades españolas a que adopten las medidas necesarias para poder publicar estadísticas periódicas sobre la situación de individuos y grupos víctimas de racismo en diferentes ámbitos (mundo laboral, acceso a educación, salud, vivienda, justicia, lugares de ocio, etc.). Deben publicarse igualmente datos sobre los delitos de índole racista cometidos tanto por particulares como por agentes de las fuerzas de seguridad (muertes bajo custodia, violaciones y agresiones sexuales, uso excesivo de fuerza) donde exista un componente étnico, sobre las condenas y las medidas de reparación a las víctimas, etc. También deben publicarse las investigaciones internas abiertas, expedientes disciplinarios abiertos en esos casos, medidas cautelares adoptadas, sanciones que se establezcan en caso de condenas, etc. Para ello, la organización pide al OBERAXE y a los Ministerios de Justicia y de Interior que adopten los protocolos adecuados para la recogida de datos necesarios para poder obtener dichas estadísticas.

3.7 Falta de aplicación de las normas contra la discriminación en la Administración de justicia

El proyecto “*Acción contra la Discriminación*”¹¹⁶ (que analiza 612 casos de discriminación en territorio español) muestra que existe un bajísimo índice de denuncias ante los tribunales y que las causas son múltiples: “*dificultad probatoria (como ocurre regularmente en situaciones en que se niega el acceso a lugares públicos en los que la motivación racista no es obvia); temor a ser objeto de represalias, a que se inicie un expediente de expulsión del territorio (como es común en casos de discriminación cometida por agentes del estado), la desinformación generalizada sobre los derechos y mecanismos disponibles y la desconfianza en el sistema, entre otros*”. Esta investigación detectó que en el 80% de los casos documentados no se presentó ninguna denuncia y en los que sí la hubo, en ninguno se expidió sentencia favorable a la víctima. También consideran que “*la mayoría de las veces, la discriminación en el acceso a la justicia es padecida por personas en situación administrativa irregular*”.

Para hacer frente al aumento de casos de malos tratos de índole racista tanto por particulares como por agentes del Estado, la reforma del código penal de 1995 incorporaba la motivación racista o discriminatoria como circunstancia agravante de la responsabilidad criminal. Sin embargo, ya en 2002 Amnistía Internacional mostraba su preocupación por la prácticamente nula utilización de dicho artículo¹¹⁷. Años después, en noviembre del 2006, la red RAXEN mostraba la misma preocupación denunciando que no había encontrado jurisprudencia sobre discriminación étnica en los tribunales de 7 países europeos incluida España¹¹⁸. ECRI también expresaba, en su segundo y tercer informe sobre España, su preocupación por el hecho de que raramente se aplicaban las disposiciones penales contra el racismo y la discriminación racial que estaban en vigor en España¹¹⁹.

Una investigación de la Universidad de Valencia analizó el número de casos en los que, entre el año 1996 a 2005, se había aplicado la agravante por motivos racistas por parte de Juzgados de Instrucción, Audiencias Provinciales, Tribunales Superiores de Justicia y Tribunal Supremo. El resultado indicó que

¹¹⁵ “European Handbook on Equality Data: Why and how to build a national knowledge base on equality and discrimination on the grounds of racial and ethnic origin, religion and belief, disability, age and sexual orientation”. Comisión Europea, 2007. Disponible en:

http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2007/ke7606381_en.pdf (consulta del 06/03/2008).

¹¹⁶ “Acción contra la discriminación-ACODI”, es el resultado de un proyecto conjunto de Women's Link Worldwide, Iniciativa Pro-Justicia del Instituto Sociedad Abierta (OSI) y SOS Racismo Madrid que busca combatir la discriminación por género y raza/etnia en España examinando cómo son tratados los casos de discriminación, tanto por las víctimas como por los tribunales nacionales. Disponible en: http://www.womenslinkworldwide.org/pub_acodi.html, págs 36-49. (consulta del 13/03/2008)

¹¹⁷ Amnistía Internacional: “España: Crisis de Identidad” Op.cit.

¹¹⁸ Chipre, Estonia, Grecia, Lituania, Malta, Polonia. RAXEN: “Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU”, capítulo 2.1.7. “Legal issues and institutional initiatives against racism and discrimination. Conclusions”, FRA 2007.

TK-AK-07-002-EN-C. (http://eumc.europa.eu/eumc/material/pub/racism/report_racism_0807_en.pdf) (consulta del 06/03/2008).

¹¹⁹ ECRI: “Tercer informe” párrafo 6.

únicamente en 14 casos se alegó discriminación racial y sólo en seis casos se aplicó finalmente¹²⁰. Igualmente, el primer informe sobre racismo y xenofobia de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del 2007, revelaba que no había encontrado ningún dato que permitiese afirmar que, durante el año 2006, se hubiese impuesto una sola sanción o compensación por casos de discriminación étnica en catorce países de la Unión, incluida España¹²¹. Por su parte, el proyecto Acción contra la Discriminación afirma que son contados los casos en que en los últimos diez años se ha utilizado la agravante ya que “*en la practica, los abogados y abogadas no acostumbran a invocarla ni los jueces y juezas a apreciarla, dada las dificultades de prueba que presentan*”¹²².

Según han comentado a Amnistía Internacional algunos abogados defensores de víctimas de incidentes racistas, éstos consideran que, en general, no es conveniente alegar la motivación racista en las denuncias. Su experiencia es que difícilmente se acepta la concurrencia de dicha agravante y que, incluso, puede llegar a empeorar la situación de la víctima por el riesgo de contradenuncias. No es infrecuente comprobar que los insultos racistas no han sido registrados en las denuncias. Y aun en los casos en que constaban los insultos, los hechos no se califican como delito.

La propia memoria de 2006 del OBERAXE reconoce la escasez de sentencias judiciales en las que se aplica la agravante de racismo, la resistencia de los afectados a la hora de denunciar las agresiones, la escasez de información que se puede obtener de las fuerzas de seguridad y que las Memorias del Consejo del Poder Judicial sólo hacen referencia a las sentencias en las que se ha aplicado la agravante, que son pocas, lo que las hace poco representativas¹²³.

De lo anterior se deduce que existe una carencia importante respecto a la utilización de la agravante por motivos racistas por parte de los juzgados. Ello podría ser contrario a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en el caso *Nachova y otros contra Bulgaria*¹²⁴, del 6 julio de 2005, reiteró la obligación de los Estados parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos de investigar la posible motivación racista en los actos de violencia. Además declaró que si las autoridades no llevan a cabo todas las medidas necesarias para investigar de manera adecuada la existencia o no de motivación racista pueden estar vulnerando la prohibición de discriminación del artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos¹²⁵. El Tribunal estableció además varios principios que deben guiar a las autoridades nacionales en los casos en los que se aleguen motivaciones racistas, entre otros los siguientes:¹²⁶

- Cuando existan sospechas de que la violencia tiene una motivación racial “*es trascendental que la investigación oficial sea llevada a cabo con vigor e imparcialidad*”.
- Cuando se investiguen incidentes violentos, especialmente las muertes atribuidas a agentes estatales, “*las autoridades tienen el deber adicional de tomar todas las medidas razonables para desenmascarar cualquier motivación racista y establecer si el odio racial o los prejuicios pueden haber influido en los hechos*”. Por todo ello, “*es necesario reafirmar continuamente la condena social del racismo y del odio étnico de modo que se mantenga la confianza de las*

¹²⁰ García Añón, José: “Garantías jurídicas frente a la discriminación racial y étnica de los inmigrantes: examen de la aplicación del agravante por motivos racistas”, en Calvo González, José (coord.): “Libertad y Seguridad. La fragilidad de los Derechos”, Actas de Comunicaciones de las XX Jornadas de la Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política (11-12 marzo de 2005), Málaga, páginas 61-82.

¹²¹ “Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU”, FRA 2007. TK-AK-07-002-EN-C. (http://eumc.europa.eu/eumc/material/pub/racism/report_racism_0807_en.pdf).

¹²² Acción contra la discriminación-ACODI: op. cit. pág 60.

¹²³ OBERAXE: Memoria Anual 2006, pág 13.

¹²⁴ La sentencia (peticiones número 43577/98 y 43579/98), en inglés, puede consultarse en:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=778855&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649> (consulta del 28/03/2008).

¹²⁵ Artículo 14. Prohibición de discriminación. 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.

¹²⁶ Las traducciones entrecomilladas no son oficiales. Véanse también los comentarios de Iniciativa Pro-Justicia del Instituto Sociedad Abierta (OSI) en: http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102633 (consulta del 06/03/2008).

minorías en la capacidad de las autoridades para protegerlas de la amenaza de la violencia racista”.

- Las autoridades tienen el deber de *“hacer todo lo razonable, teniendo en cuenta las circunstancias, para recopilar y proteger las pruebas, explorar todas las vías para descubrir la verdad y ofrecer decisiones imparciales, objetivas y plenamente razonadas, sin omitir datos sospechosos que puedan ser indicativos de violencia con motivación racial”.*
- En determinadas circunstancias, la carga de la prueba para demostrar que no ha existido violencia racista, recae sobre las autoridades.

Por todo ello, Amnistía Internacional insta a las autoridades judiciales y al Ministerio Fiscal a que investiguen todas las denuncias de delitos racistas (tanto por particulares como por agentes del estado) con prontitud, exhaustividad, imparcialidad y eficacia, protegiendo a los denunciantes frente a cualquier forma de intimidación. Deben poner todo su empeño en investigar, si procede, la posible existencia de motivación racial en el delito. Esto supone analizar de qué manera el origen étnico o racial puede ser un factor determinante de los motivos y circunstancias del delito. En el caso de tortura o malos tratos por agentes del estado, debe valorarse si dicha motivación influyó en la detención y privación de libertad de la persona, en la forma y consecuencias del trato recibido, así como en la dificultad (o facilidad) de acceso a los mecanismos de denuncia y resarcimiento en casos de violaciones de sus derechos. Las víctimas de incidentes racistas, a semejanza de las garantías otorgadas a las mujeres víctimas de violencia de género, deben tener derecho a asistencia letrada gratuita, intérprete y reparación.

La organización considera que las autoridades judiciales deben vigilar y evaluar el modo en que se está aplicando la agravante de racismo para garantizar su eficacia y asegurar criterios comunes y homogéneos en su interpretación y aplicación en todas las Comunidades Autónomas, incluidas aquellas con competencias transferidas. Deben recopilar datos estadísticos sobre las denuncias de delitos cometidos con motivación racista, así como sobre la investigación y castigo de tales delitos. Por ello, Amnistía Internacional insta al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) para que habilite los mecanismos necesarios (por ejemplo, un Observatorio sobre racismo, similar al existente sobre violencia de género) encargado de la recopilación de dicha información usando, entre otras fuentes, los datos proporcionados por los informes elaborados por el Servicio de Inspección del Consejo. Asimismo, la organización exhorta al Fiscal General del Estado para que apruebe instrucciones o circulares para que los fiscales recopilen información sobre la utilización que hacen de la agravante de racismo.

Para garantizar su adecuada formación, se deben incorporar a los programas de formación (tanto de acceso como continuada) de jueces, fiscales y demás personas integrantes de la administración de justicia los principios de igualdad racial y no-discriminación. Por ello, la organización insta a las escuelas judiciales, el Centro de formación de fiscales y secretarios judiciales a que integren en su programa de formación y elaboren materiales y guías de buenas prácticas sobre el principio de no-discriminación y la normativa vigente contra el racismo, así como las necesidades específicas que supone la investigación de la motivación racial. Igualmente se debería incluir en las pruebas de acceso a la carrera judicial un tema relativo a esta materia.

Los abogados también tienen, en opinión de Amnistía Internacional, un papel clave en la lucha contra la discriminación racial por lo que les insta a que promuevan la investigación de los delitos con componente racista (incluida esa motivación), la utilización de la agravante del código penal, etc. Además, el Consejo General de la Abogacía y los colegios de abogados deben incluir en los cursos obligatorios para el acceso a turnos de oficio especializados (violencia contra las mujeres, extranjería, penal, civil, contencioso administrativo y turno especial para el recurso de amparo), formación en materia de principio de no-discriminación y normativa contra el racismo.

En el mismo sentido se ha manifestado ECRI que, en su informe de 2005, recomendó *«[...] firmemente que las autoridades españolas tomen medidas para mejorar la aplicación de las disposiciones existentes en materia de derecho penal contra el racismo y la discriminación racial [...], en particular, que las autoridades españolas redoblen sus esfuerzos para asegurar que todos los agentes del sistema de*

justicia penal, desde abogados hasta fuerzas policiales, autoridades fiscales y tribunales, tengan sólidos conocimientos sobre las disposiciones establecidas contra el racismo y la discriminación racial»¹²⁷.

3.8 Fuerzas de seguridad: garantías insuficientes

Como se ha mencionado en el apartado 2, Amnistía Internacional, junto a otros organismos internacionales, lleva años expresando honda preocupación por las violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del estado, en especial contra personas de las minorías étnicas o de origen extranjero y por la impunidad efectiva de muchos de ellos que extiende una sombra sobre la situación de derechos humanos en el país.

Aunque la organización no cree que los malos tratos por agentes del estado sean sistemáticos, tampoco considera que puedan considerarse casos aislados. Sin embargo, considera que muchos casos de malos tratos tienen su origen en el hecho de que las autoridades españolas no hayan cumplido con varias de sus obligaciones internacionales, en virtud de las cuales deben tomar diversas medidas legislativas, judiciales y administrativas para impedir los malos tratos.

En su último informe “*Sal en la Herida. La impunidad efectiva de agentes de policía en casos de tortura y otros malos tratos*” del 2007, la organización revela que cuando surge un caso de presuntos malos tratos a manos de los agentes del estado, el proceso continúa siendo en la mayoría de los casos el mismo: investigación interna inexistente o inadecuada, rápido archivo de toda denuncia judicial por falta de pruebas, incluso en algunos casos cuando hay datos médicos (u otros indicios creíbles). Cuando se llega a juicio, a menudo concluye con sentencia absolutoria, por no haberse identificado a los responsables o la sentencia es nominal. Ello muestra la existencia de deficiencias estructurales que afectan a todos los aspectos de la prevención, investigación y castigo de los malos tratos, algo que también mencionan el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT), el comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa o el Relator Especial de la ONU sobre la cuestión de la Tortura¹²⁸.

Amnistía Internacional reconoce que la reputación de la gran mayoría de los agentes del estado se ve empañada injustamente por los actos cometidos por aquellos agentes responsables de malos tratos. Sin embargo, considera que el hecho de que no se garantice una adecuada rendición de cuentas contribuye a menoscabar la credibilidad del conjunto de órganos encargados de cumplir la ley en España.

En los últimos años, las autoridades españolas han dado algunos pasos positivos. En abril de 2006, España ratificaba el *Protocolo facultativo a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* que le impone, entre otras, la obligación de crear algún mecanismo que realice visitas periódicas a todos los lugares de detención a fin de impedir los malos tratos¹²⁹. Sin embargo, Amnistía Internacional lamenta el retraso en la creación de dicho mecanismo y recomienda al nuevo gobierno que lo ponga en marcha cuanto antes.

Algunos cuerpos de policía como la policía autónoma del País Vasco o los Mossos de Escuadra en Cataluña han introducido mecanismos de control de durante la detención y grabación con cámaras de video de amplias zonas de las comisarías. Por otra parte, Amnistía Internacional da la bienvenida al hecho de que el Ministerio de Interior haya elaborado tres protocolos relativos al comportamiento

¹²⁷ ECRI: “Tercer informe” párrafo 9.

¹²⁸ Sobre esos informes véase Amnistía Internacional: “Sal en la Herida. La impunidad efectiva de agentes de policía en casos de tortura y otros malos tratos”, índice de AI: EUR 41/006/2007/s, pág 12.
http://www.es.amnesty.org/uploads/tx_useraitypdb/Sal_en_la_herida.pdf

¹²⁹ El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) se estableció en el marco del *Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes* del Consejo de Europa en 1987. El Convenio prevé un mecanismo no judicial, de carácter preventivo, para proteger a las personas privadas de libertad. Este mecanismo se basa en un sistema de visitas efectuadas por el CPT. El Comité examina el trato dado a las personas privadas de libertad para reforzar, llegado el caso, su protección contra la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes. Los miembros del CPT son expertos independientes e imparciales, procedentes de diversos ámbitos. Incluyen juristas, médicos y especialistas en cuestiones penitenciarias o policiales.

policial¹³⁰. Igualmente se alegra de la intención manifestada, pero todavía no confirmada, por el Ministro de Interior en una reunión con Amnistía Internacional en noviembre del 2007, de empezar instalando cámaras empezando por aquellos lugares donde permanecen detenidas las personas acusadas de terrorismo. También manifestaba su intención de crear un comité de expertos con personal externo para realizar recomendaciones para reestructurar y reforzar en eficacia e imparcialidad el mecanismo de investigación interna para protegerlo de presiones tanto políticas como corporativas. Amnistía Internacional insta al nuevo gobierno a que ponga en marcha cuanto antes todas esas medidas.

Sin embargo, dichas medidas siguen siendo insuficientes y deberían adoptarse otras muchas que garanticen que los agentes del estado no están por encima de la ley. Siguiendo las recomendaciones de ECRI, se destacan a continuación:

1.- Reformar el sistema de investigaciones de denuncias de tortura y malos tratos por agentes del estado para garantizar que todas las denuncias son investigadas con prontitud, exhaustividad, imparcialidad y eficacia y los denunciantes reciben protección frente a cualquier forma de intimidación. En el caso de minorías étnicas y personas de origen extranjero debe investigarse la motivación racista. El gobierno debe prestar la máxima atención a la posibilidad de crear un mecanismo independiente (de la policía y de las autoridades judiciales) dotado de plenos recursos para investigar las denuncias contra agentes del estado como existen en otros países y que estaría formada por personas de reconocida independencia, imparcialidad y experiencia en estos campos. Ese mecanismo que, también ha sido recomendado por la Conferencia Mundial contra el Racismo¹³¹, ECRI y el CPT¹³², estaría facultado para incoar expedientes disciplinarios y remitir casos directamente a las autoridades judiciales. Aunque el CPT presentó esa petición por primera vez en 2001 y la reiteró en 2003, hasta la fecha de publicación de este informe en abril de 2008, el Gobierno aún no había puesto en marcha el mencionado organismo independiente de investigación.

2.- Tomar medidas para que los policías sean conscientes de que los actos de discriminación racial en el seno de la institución no serán tolerados. Para ello, se debe incorporar a los reglamentos disciplinarios de las fuerzas de seguridad, si todavía no está incluida, la agravante por racismo, así como la posibilidad de adoptar medidas para apartar provisionalmente del servicio directo con personas gitanas o inmigrantes a quienes están siendo investigados por una denuncia por hechos relacionados con racismo. También debería elaborarse una guía de actuación para oficiales al mando para sancionar a quien no denuncia o cubre casos de abusos.

3.- La promoción de los derechos de los detenidos y de las víctimas de delitos o malos tratos mediante, por ejemplo, la colocación de folletos informativos, pósteres en español, inglés, francés, árabe en las comisarías de policía. En todas las comisarías se expondrá en lugar destacado información sobre el procedimiento de presentación de denuncias. Se deberá además proporcionar, siempre que sea posible, servicios profesionales de traducción a las personas que necesiten relacionarse con la policía y no comprendan las lenguas oficiales.

4.- La adopción de un protocolo claro y detallado de actuación en los procedimientos y prácticas de detención que deben ajustarse a las normas internacionales. Los detenidos deben tener acceso a familiares o allegados, abogados y médicos sin dilación. Debe existir un código de conducta en los centros de detención de extranjeros y en las comisarías que regule el registro, traslado y custodia de los detenidos. Dicho protocolo no debe hacer distinción alguna basada en la raza, el color o el origen étnico,

¹³⁰ Instrucción 7/2007 que facilita la presentación de quejas sobre la actuación de los funcionarios policiales, Instrucción 13/2007 del Secretario de Estado de Seguridad relativa al uso del número de identificación personal en la uniformidad de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado e Instrucción 12/2007 sobre comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas de Seguridad y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial.

¹³¹ Párrafos 163 y 164.e. del Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo.

¹³² Report to the Spanish Government on the visit to Spain carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 22 to 26 July 2001, CPT/Inf (2003) 22, párrafo 33 y Report to the Spanish Government on the visit to Spain carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 22 July to 1 August 2003, CPT/Inf (2007) 28, párrafo 16.

de conformidad con el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión¹³³.

5.- Una política activa de reclutamiento de personas provenientes de minorías étnicas así como mujeres policías o guardias civiles. Para ello debe llevarse a cabo políticas de promoción de la integración de minorías en los cuerpos de seguridad y asegurarse de que disfrutaran de las mismas oportunidades de reconocimiento, promoción y ascensos.

6.- La adopción de un protocolo de actuación con claras directrices sobre el uso de la fuerza y los medios de inmovilización en caso de expulsiones de solicitantes de asilo, refugiados e inmigrantes. Dicho protocolo debe prohibir los medios de inmovilización que impidan respirar y entrañen un riesgo considerable para la vida, garantizar que la administración de sedantes se ajusta a criterios estrictamente médicos, de conformidad con los Principios de Ética Médica de la ONU, así como asegurar que las esposas y otros métodos de inmovilización se utilizan únicamente en ocasiones excepcionales.

En julio del 2007, el Ministerio del Interior dio a conocer un borrador de protocolo de actuación para la Policía Nacional y la Guardia Civil, relativo a medidas de seguridad en la repatriación y el traslado de detenidos, incluidos inmigrantes irregulares. Este protocolo no refleja debidamente las normas europeas de derechos humanos ni las recomendaciones de organizaciones internacionales sobre el uso de la fuerza y las técnicas de inmovilización por parte de los agentes encargados de hacer cumplir la ley durante las expulsiones. En la lista de materiales de uso autorizado en las expulsiones, el protocolo incluía «cinta reforzada», «cinturones y prendas inmovilizadoras» y «cascos de autoprotección», lo que podría contravenir la prohibición internacional de trato cruel, inhumano o degradante y causar asfixia u otros daños físicos graves a la persona expulsada. Por, ello Amnistía Internacional insta al Ministerio a que modifique el protocolo y lo adapte a los estándares internacionales.

7.- Medidas para una mayor formación en materia de derechos humanos y de sensibilización respecto al racismo de todos los funcionarios de hacer cumplir la ley, funcionario judicial, de inmigración y fuerzas de seguridad. Asimismo es necesario un seguimiento de cómo las prácticas profesionales han incorporado tales valores.

En los últimos años se han producido algunos avances: por ejemplo, el OBERAXE ha elaborado una guía de formación de fuerzas de seguridad que, según manifestó a Amnistía Internacional procederá a su distribución por todos los centros de formación de fuerzas de seguridad y, en 2009, se extenderá a la formación de personas de empresas privadas de seguridad.

La trascendencia de las actividades de capacitación y sensibilización en materia de derechos humanos destinadas a los funcionarios de inmigración, policía y otros funcionarios de orden público fue resaltada en la Conferencia Mundial contra el Racismo. Su finalidad principal es prevenir actos de discriminación racial y xenofobia y evitar situaciones en las que los prejuicios puedan hacer que se adopten decisiones basadas en el racismo. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia pide formar a la policía en derechos humanos, la no-utilización de “criterios raciales” y el uso de reglas sensatas de identificación de sospechosos, así como sobre las disposiciones legales en vigor contra el racismo y la discriminación. La Recomendación general N° XIII relativa a la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley en cuanto a la protección de los derechos humanos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, dice textualmente: “*En aplicación del artículo 7 de la Convención, el Comité pide a los Estados Partes que examinen y mejoren la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley a fin de aplicar plenamente las normas de la Convención [Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial] y el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979). Los Estados Partes deben también incluir la pertinente información al respecto en sus informes periódicos.*”

¹³³ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988. Pueden consultarse en http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/h_comp36_sp.htm (consulta del 06/03/2008).

Según información facilitada por el OBERAXE, este organismo ha realizado sesiones de formación y sensibilización sobre racismo y xenofobia en diversas escuelas y academias de formación de fuerzas de seguridad. A finales de 2007 presentó el documento “*Igualdad de trato y no-discriminación: Guía de Recomendaciones para la Formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*” que busca convertirse en un material de apoyo para los centros de formación de las fuerzas de seguridad. Para Amnistía Internacional sería necesario que la formación que reciben los cuerpos de seguridad (guardia civil, policía nacional, policías autonómicas y policías locales) incida más en medidas para prevenir el racismo y la discriminación por parte de los agentes del estado, siguiendo los normas internacionales¹³⁴.

3.9 Importantes tratados internacionales de derechos humanos sin firmar y/o ratificar e inadecuada respuesta a los organismos internacionales.

«[...] *Los españoles otorgaron un gran caudal de confianza al gobierno que represento. Un gobierno comprometido con la tolerancia, decidido a luchar por la igualdad, por los derechos de los más débiles. En definitiva, comprometido con los derechos humanos. Como fruto de este compromiso, puedo presentar hoy ante ustedes un balance del que quiero destacar, lo siguiente: España es parte de la práctica totalidad de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y se ha sometido al escrutinio de los comités derivados de estos. España colabora efectivamente con todos los procedimientos especiales creados por la comisión de derechos humanos;*»¹³⁵.

Para que se hagan realidad en materia de racismo y discriminación las palabras de la Vicepresidenta Primera del Gobierno español, las autoridades españolas deben ratificar sin reservas aquellos tratados internacionales de derechos humanos que guardan relación con la lucha contra la discriminación racial.

Aunque ya se han ratificado algunos importantes tratados¹³⁶ y muy recientemente alguno de gran trascendencia (el *Protocolo número 12 del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* del Consejo de Europa (CETS No. 177), que contiene una prohibición general de discriminación¹³⁷), otros convenios importantes no han sido todavía firmados y/o ratificados. Entre ellos, destacan:

- La *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, del 18 diciembre de 1990 –entró en vigor el 1 de julio de 2003–. Su objetivo es garantizar que todas las personas que emigran tengan una protección legal mínima, que se respeten sus derechos independientemente de su estatus, así como que obtengan igualdad de trato en sus condiciones laborales respecto a los trabajadores nacionales. Sólo tres Estados miembros del Consejo de Europa –Albania, Bosnia-Herzegovina y Turquía– han firmado esta Convención.
- El *Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos* del Consejo de Europa (CETS No. 197), del 16 de mayo de 2005 –entró en vigor el 1 de febrero de 2008–. En marzo de 2008, de los 47 Estados que componen el Consejo de Europa, sólo 9 no habían firmado el Convenio –entre ellos España¹³⁸– y 16 ya lo habían ratificado. Ello a pesar de que España es uno de los principales países de tránsito y destino de esta nueva forma de esclavitud y gravísima violación

¹³⁴ Por ejemplo, el Código Europeo de Ética de la policía (Recomendación nº 10 del 2001 del Comité de Ministros del Consejo de Europa). <http://www.gobiernodecanarias.org/dgse/pdf/eticadelapolicia.pdf> (consulta del 01/04/2008)

¹³⁵ Discurso de la Vicepresidenta Primera María Teresa Fernández de la Vega en el LXI periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Ginebra (Suiza), 14 de marzo de 2005. <http://www.mpr.es/Centro+de+prensa/Intervenciones/UI20050314-GinebraDDHH.htm> (consulta de 01/04/2008)

¹³⁶ Véase Anexo I de este documento.

¹³⁷ Ratificado por el Parlamento Español el 20 de noviembre del 2007 y que entrará en vigor el 1 de junio de 2008.

¹³⁸ Los otros son Azerbaiyán, República Checa, Estonia, Liechtenstein, Mónaco, Rusia, Suiza y Turquía. <http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign> (consulta de 06/03/2008)

de los derechos humanos que afecta cada año, según la Organización Internacional del Trabajo, a unas 2.400.000 personas en el mundo¹³⁹.

- El *Protocolo Adicional al Convenio sobre el delito cibernético relativo a la penalización de actos de naturaleza racista o xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos* del Consejo de Europa (CETS No. 189), del 28 de enero de 2003 –entró en vigor el 1 de marzo de 2006–.
- El *Convenio número 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)*, de la Organización Internacional del Trabajo, del 24 de junio de 1975 –entró en vigor el 9 de diciembre de 1978–.
- El *Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local* del Consejo de Europa (CETS nº 144), del 5 de febrero de 1992 –entró en vigor el 1 de mayo de 1997–. Este convenio tiene por objeto mejorar la integración de los residentes extranjeros en la vida de la comunidad que los acoge. En julio de 2006, los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds en el Congreso de los Diputados instaron al Gobierno a firmar y ratificar este Convenio¹⁴⁰, pero el Gobierno no atendió su petición. Como consecuencia de la disolución de las Cortes a causa de la convocatoria de elecciones generales, esta iniciativa caducó.
- Los Protocolos números 4 y 7 del *Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* del Consejo de Europa (CETS No. 046 y CETS No. 117). El primero, del 16 de septiembre de 1963, entró en vigor el 2 de mayo de 1968 y el segundo, del 22 de noviembre de 1984, entró en vigor el 1 de noviembre de 1988. Tratan de la libertad de movimientos y residencia y de las garantías en los procedimientos de expulsión de extranjeros, respectivamente.

Por otro lado, el Gobierno español deber cumplir con su obligación de presentar informes a los distintos Comités internacionales de derechos humanos sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado en la lucha contra la discriminación. En este sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial solicitó al Estado español que presente conjuntamente los tres últimos informes periódicos (que no han sido presentados en plazo) antes de enero del 2008. En el momento de redactar este texto, no se había presentado dicho informe conjunto ni los informes que España debe al Comité de los Derechos del Niño, al Comité contra la Tortura, al Comité de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres¹⁴¹. Por ello, Amnistía Internacional solicita al gobierno español que cumpla con sus obligaciones de presentar informes periódicos. Igualmente le recuerda la recomendación de los organismos internacionales de celebrar consultas con la sociedad civil durante la preparación de dichos informes.

Por último, las autoridades españolas deben aceptar cuanto antes las solicitudes de visita a España y cooperar plenamente con el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (cuya visita fue solicitada en 2003), la Experta independiente en cuestiones de las minorías (visita solicitada en 2006), y el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (visita solicitada en 2006). Asimismo, siguiendo la recomendación del Relator Especial sobre la cuestión

¹³⁹ El dato de la OIT es de 2,4 millones y se puede encontrar en: "Technical consultation on forced labour indicators, data collection and national estimates". OIT, Geneva, 13-14 de diciembre de 2006 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/meetingdocument/wcms_081981.pdf

¹⁴⁰ Proposición no de Ley sobre la extensión del derecho a voto, en las elecciones municipales, a los extranjeros residentes legales (162/000509). Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D_428.PDF#page=17 (consulta del 28/03/2008).

¹⁴¹ Amnistía Internacional: "Informe de Política Exterior y Derechos Humanos del gobierno español 2006-2007. ¿Hasta dónde llega el compromiso con los derechos humanos en el exterior?", pág 39. http://www.es.amnesty.org/uploads/tx_useraitypdb/Politica_Exterior_2006_2007.pdf

de la tortura, debería cursarse invitación expresa al Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia¹⁴².

¹⁴² Documento ONU A/HRC/7/3/Add.2 del 18 de febrero de 2008. "Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak. Addendum. Follow-up to the recommendations made by the Special Rapporteur. Visits to Azerbaijan, Cameroon, Chile, China, Colombia, Georgia, Jordan, Kenya, Mexico, Mongolia, Nepal, Pakistan, Russian Federation, Spain, Turkey, Uzbekistan and Venezuela", párrafos 665-670.
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/106/95/PDF/G0810695.pdf?OpenElement> (consulta del 28/03/2008).

4. Conclusiones y recomendaciones

CONCLUSIONES

En el contexto de la existencia de una importante comunidad gitana, tradicionalmente marginada, y de un aumento de la inmigración, buena parte de las diferentes autoridades españolas combaten con desgana el racismo y la xenofobia. Esta desgana, que aleja a España de sus obligaciones y compromisos internacionales, se refleja, entre otros aspectos, en la publicación y aplicación de leyes, como la de extranjería, con artículos contrarios al principio de no-discriminación que han sido declarados inconstitucionales; la inadecuada trasposición de directivas comunitarias sobre racismo y xenofobia; la creación tardía de organismos especializados con competencias insuficientes para combatir el racismo; la falta de voluntad política expresada fundamentalmente en la ausencia de un Plan integral de lucha contra el racismo y la falta de ratificación de al menos diez tratados internacionales importantes para garantizar el principio de no-discriminación a inmigrantes y personas gitanas.

Esta desgana, unida a las carencias relativas al registro y análisis de datos sobre el alcance y la magnitud del racismo en España, así como sobre incidentes de índole racista, tanto en la fase policial como en la judicial, y a la ausencia de órganos independientes de investigación, impiden conocer con precisión las dimensiones de la discriminación racial, haciendo casi invisible el racismo en España.

Sin embargo persisten –y de forma extendida a lo largo del territorio español– los incidentes racistas a manos de particulares y los casos de malos tratos o torturas con un componente racista a manos de las distintas fuerzas de seguridad del Estado. Los datos sobre la percepción que tiene la población española tanto sobre la comunidad gitana como sobre las personas extranjeras que llegan al país, dibujan un panorama lleno de prejuicios y de creciente hostilidad.

Esta desgana y aparente falta de interés en el combate del racismo y la xenofobia no solo se dan en el Gobierno sino también en las autoridades judiciales y en la Fiscalía General del Estado. Apenas hay denuncias en los tribunales sobre ataques o discriminación con un componente racista debido, fundamentalmente, a la dificultad probatoria de estos delitos, el temor de las víctimas a ser objeto de represalias, a que se inicie un expediente de expulsión del territorio en el caso de los ciudadanos extranjeros indocumentados, y la desinformación generalizada sobre los derechos y mecanismos disponible, así como la desconfianza en el sistema, entre otros. Cuando se dan denuncias, apenas hay sentencias condenatorias. Esta desconfianza puede alimentarse del hecho de que raramente se aplican, por parte de los tribunales o de la fiscalía, las disposiciones penales contra el racismo y la discriminación racial que están en vigor en el ordenamiento jurídico español.

De hecho, la circunstancia agravante de racismo, introducida en el Código Penal español en 1995, parece no estar siendo aplicada. En ausencia de datos oficiales, una investigación impulsada por la Universidad de Valencia analizó el número de casos, desde 1996 a 2005, en los que se había aplicado la agravante por motivos racistas, según resoluciones judiciales de Juzgados de Instrucción, Audiencias Provinciales, Tribunales Superiores de Justicia y Tribunal Supremo. El resultado del estudio indicó que únicamente en 14 casos se alegó discriminación por etnia y sólo en seis casos se aplicó finalmente. Tampoco la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea pudo encontrar, para la elaboración del primer informe desde su creación en 2007, algún indicio que permitiese afirmar que se había impuesto una sola sanción o compensación por casos de discriminación étnica durante el año 2006 en España.

Por otro lado, Amnistía Internacional considera muy preocupante la Sentencia 13/2001 del Tribunal Constitucional que considera el origen extranjero un criterio lícito y legítimo para que la policía lleve a cabo un control de identidad, en contra de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La desgana y la falta de interés en combatir el racismo y la invisibilidad oficial, hacen que España esté a la cola de Europa en el combate contra el racismo y la xenofobia. La Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea constata que España es uno de los cinco países de la Unión que no

publica datos oficiales sobre incidentes, denuncias o delitos racistas y, según su informe publicado en agosto de 2007, España también estaba entre los cinco países de la Unión que no habían puesto en marcha un organismo nacional de lucha contra la discriminación racial.

Las escasas medidas impulsadas hasta ahora por los sucesivos gobiernos españoles, han sido claramente insuficientes para cumplir las obligaciones legales internacionales para combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación.

Entre las medidas tomadas por los gobiernos españoles en los últimos para abordar la lucha contra el racismo destaca la creación, a través de la reforma de la legislación de extranjería hecha en noviembre de 2003, del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, con funciones de “*estudio y análisis, y con capacidad para elevar propuestas de actuación*”. Sin embargo, desde su creación, aunque ha hecho públicos los resultados de algunas encuestas de opinión, no ha publicado datos que permitan observar la evolución de las tendencias racistas o xenófobas mediante la recopilación y análisis de datos referidos a casos reales.

También en 2003 se creó, a través de la Ley 62/2003, el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico (Consejo de Igualdad de Trato). No obstante, su composición, competencias y régimen de funcionamiento no fueron regulados hasta octubre de 2007, a través de un Real Decreto, y este Consejo en el momento del cierre de este informe todavía no se ha constituido.

Por otro lado, en febrero de 2007 el Consejo de Ministros aprobó el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, uno de cuyos objetivos es “*luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado*”. Este Plan reconoce que, a pesar de la existencia de conductas discriminatorias, no se han diseñado programas de apoyo a las víctimas de discriminación y asume también que la carencia de un sistema de recogida y análisis de datos no alcanza sólo a los relativos a actos violentos, sino que no se hace un seguimiento de las denuncias por discriminación y de las sentencias que se producen en este campo. Sin embargo, no trata las actuaciones racistas, xenófobas o discriminatorias de las fuerzas de seguridad y, por lo tanto, no establece medidas para prevenir y sancionar estos comportamientos, salvo los planes para el fomento de programas de formación en materia de normativa contra la discriminación a fuerzas de la seguridad del Estado y a funcionarios de la administración de justicia. Aunque el Plan plantea varios objetivos relacionados con los derechos de los inmigrantes, Amnistía Internacional considera que este Plan es insuficiente, no incluye metas mensurables ni indicadores de cumplimiento y no atiende a las numerosas recomendaciones planteadas por organismos internacionales en los últimos años.

Una novedad importante ha sido, en noviembre de 2007, una sentencia del Tribunal Constitucional que declara inconstitucionales algunos artículos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, que reformaba la *Ley Orgánica 4/2000*, de 11 de enero, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. En el artículo primero de la Ley Orgánica 8/2000 se reconocía a los extranjeros los derechos de reunión, asociación, acceso a la educación de naturaleza no obligatoria, libertad sindical y asistencia jurídica gratuita. Sin embargo, restringía su ejercicio a la circunstancia de haber obtenido autorización de estancia o residencia en España. Esta discriminación en el acceso de derechos humanos fundamentales a las personas, exclusivamente en virtud de su situación administrativa, fue denunciada por Amnistía Internacional indicando que las restricciones al ejercicio de los derechos de reunión, asociación, manifestación, sindicación y huelga en la Ley de Extranjería, incumplían las obligaciones internacionales contraídas por España.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO ESPAÑOL

Hace casi siete años, en la Conferencia Mundial contra el Racismo, el Gobierno español se comprometía, junto con otros estados, a elaborar y desarrollar planes de acción nacionales con la finalidad de “*crear las condiciones necesarias para que todos [...] ejercieran los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en todas las esferas de la vida sobre la base de la no discriminación*”¹⁴³, pero hasta ahora el plan español no ha sido puesto en marcha.

1) Amnistía Internacional recomienda al Gobierno español que, tal y como se aprobó en el Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, y se ha comprometido a desarrollar en su programa electoral para la próxima legislatura, elabore y ponga en marcha un **Plan estatal e integral de lucha contra toda forma de racismo y xenofobia** con metas e indicadores mensurables y que, siguiendo las recomendaciones internacionales, incluya:

- medidas de carácter político, social, de índole educativa o de sensibilización, en relación con la comunicación y medios de difusión, para luchar contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el lugar de trabajo, en el acceso a la sanidad, educación, prestaciones sociales, a la vivienda y a locales de entretenimiento;
- medidas específicas para luchar contra la discriminación que sufre la comunidad gitana de acuerdo a la recomendación nº 3 de ECRI;
- medidas específicas para luchar contra la discriminación múltiple que sufren las mujeres (gitanas, inmigrantes, etc.) y los menores extranjeros no acompañados;
- medidas para prevenir la tortura y los malos tratos, así como manifestaciones conexas de racismo, en las fuerzas de seguridad y la administración de justicia, siguiendo las recomendaciones contenidas en este informe.

En el proceso de elaboración del Plan deben participar, junto a las autoridades pertinentes, representantes de grupos afectados, ONG y expertos que trabajen sobre la cuestión del racismo y la administración de justicia.

Teniendo en cuenta las crecientes competencias que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos tienen en estas materias, Amnistía Internacional recomienda también a estas administraciones que pongan en marcha planes de lucha contra el racismo en sus áreas de competencia.

Algunas de las **medidas específicas para incluir en el Plan estatal e integral de lucha contra toda forma de racismo y xenofobia** que, en todo caso, deben ponerse en práctica sin demora, son:

- La ratificación sin reservas de aquellos tratados internacionales de derechos humanos que guardan relación con la lucha contra la discriminación racial;
- La presentación puntual de informes a los distintos comités internacionales de derechos humanos sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado en la lucha contra la discriminación;
- En el contexto de la reforma de la ley de extranjería garantizar expresamente a todos los inmigrantes el acceso a todos los derechos (incluidos los derechos a la educación y la salud)

¹⁴³ Párrafo 99 del Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo Durban 2001 [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.Conf.189.12.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.Conf.189.12.Sp?Opendocument)

independientemente de su situación administrativa en España de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional;

- La retirada de la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad y su sustitución por otra que contenga claras indicaciones de que los agentes policiales tienen como obligación principal la protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia de género y, por tanto, en ese tipo de actuaciones no debe realizarse ningún tipo de control ni sanción relacionada con posibles situaciones administrativas irregulares;
- La reforma del Reglamento de Extranjería con el fin de que las autorizaciones de residencia establecidas para las víctimas de violencia de género (el permiso previsto para mujeres originalmente reagrupadas y la autorización de residencia temporal para víctimas en situación irregular) lleven aparejada una autorización de trabajo;
- La reforma de la legislación vigente relevante para prohibir expresamente el uso de “criterios raciales” por parte de las fuerzas de seguridad del Estado;
- La correcta transposición de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE, así como elaborar informes para su remisión a la Comisión Europea sobre la aplicación de estas Directivas en el mundo laboral, en la protección social, la educación y el acceso a los bienes y servicios, incluida la vivienda, tal y como exigen esas normas europeas;
- La ampliación cuanto antes de las funciones del Consejo de Igualdad de Trato, dotándolo de los medios necesarios para desarrollar su trabajo, para que no sea un mero foro consultivo y que:
 - o tenga competencias efectivas para la lucha contra el racismo y la discriminación (incluida la que sufre la comunidad gitana), en especial en materia de investigación, denuncia, capacidad de litigar en defensa de las víctimas, etc., tal como indica la normativa europea;
 - o se garantice que se trata de un órgano institucional independiente, imparcial y autónomo, modificando su ubicación y composición. Además de organizaciones que tengan entre sus fines la lucha contra el racismo y la xenofobia, debe incluir a miembros de minorías (inmigrantes, gitanos, etc.) y a expertos de reconocido prestigio e independencia en la materia;
 - o se garantice el acceso al mismo de las personas afectadas por discriminación desde cualquier punto del territorio español.

Teniendo en cuenta las crecientes competencias que las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos tienen en estas materias, Amnistía Internacional recomienda a estas Administraciones la creación de organismos similares en sus respectivos ámbitos geográficos y competenciales (por ejemplo, en educación, vivienda, acceso a lugares de ocio, policías autonómicas y locales, etc.).

2) Impulsar investigaciones sistemáticas y periódicas sobre la situación del racismo, la xenofobia, la discriminación, el antisemitismo y la islamofobia en España.

3) La publicación, tanto a través del OBERAXE como de los Ministerios de Justicia y de Interior, de estadísticas periódicas sobre la situación de individuos y grupos víctimas de racismo en diferentes ámbitos (mundo laboral, acceso a educación, salud, vivienda, justicia, lugares de ocio, etc.), incluidos datos sobre los delitos de índole racista cometidos tanto por particulares como por agentes de las fuerzas de seguridad (muertes bajo custodia, violaciones y agresiones sexuales, uso excesivo de la fuerza, etc.) donde exista un componente racista, datos sobre las condenas y las medidas de reparación a las víctimas y, cuando los autores sean agentes de las fuerzas de seguridad, estadísticas sobre investigaciones internas abiertas, expedientes disciplinarios, medidas cautelares adoptadas y sanciones establecidas.

4) Por último, Amnistía Internacional pide al Gobierno español que acepte cuanto antes las solicitudes de visita a España –y colabore efectivamente en su preparación y desarrollo– del Relator Especial sobre la

promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (solicitada en 2003), la Experta independiente en cuestiones de las minorías (2006), el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (2006). Asimismo, debe cursar una invitación expresa al Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación y formas conexas de intolerancia.

RECOMENDACIONES A LAS AUTORIDADES JUDICIALES Y EL MINISTERIO FISCAL

Además, Amnistía Internacional insta a las autoridades judiciales y al ministerio fiscal a que, en cumplimiento de la normativa internacional:

- 1) Se investiguen todas las denuncias de delitos racistas (tanto los atribuidos a particulares como los presuntamente cometidos por agentes del Estado) con prontitud, exhaustividad, imparcialidad y eficacia, protegiendo a los denunciantes frente a cualquier forma de intimidación, y poniendo todos los medios al alcance para investigar, si procede, la posible existencia de motivación racial en el delito.
- 2) Vigilar y evaluar el modo en que se está aplicando la agravante de racismo para garantizar su eficacia y asegurar criterios comunes y homogéneos en su interpretación y aplicación en todas las Comunidades Autónomas, incluidas aquellas con competencias transferidas en materia de justicia.
- 3) Habilitar los mecanismos necesarios (por ejemplo, un Observatorio sobre racismo dentro del Consejo General del Poder Judicial, similar al existente sobre violencia de género) para poder recopilar la información sobre el uso de la agravante de racismo.

Asimismo, Amnistía Internacional insta:

- 4) al Fiscal General del Estado a que transmita a los fiscales instrucciones claras para asegurar la utilización adecuada de la agravante de racismo así como a recopilar información sobre la utilización que se hace de la misma.
- 5) al Ministerio de Justicia y al Consejo General del Poder Judicial a que impulsen las medidas necesarias para garantizar una adecuada formación sobre lucha contra el racismo y el principio de no-discriminación a jueces, fiscales y demás personas integrantes de la administración de justicia.
- 6) al Consejo General de la Abogacía y los colegios de abogados a que incluyan en los cursos obligatorios para el acceso a turnos de oficio especializadas formación en materia de no-discriminación y normativa contra el racismo.

5. Indicadores para evaluar las políticas del Estado español en la lucha contra el racismo

Los doce indicadores que se muestran a continuación tienen como finalidad evaluar la política del Gobierno español, de las administraciones autonómicas y locales y de otros poderes del Estado, en materia de lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. El presente informe contiene un análisis de las políticas antirracistas anunciadas y/o puestas en práctica durante los últimos años. Los indicadores enunciados seguidamente permitirán, en el próximo análisis de las políticas antirracistas, comprobar si en esta nueva legislatura, las autoridades han aplicado o no las recomendaciones de Amnistía Internacional. Aunque estos indicadores son una expresión de las prioridades y las preocupaciones de AI, en muchos casos además constituyen el reflejo de las peticiones y propuestas de organismos internacionales.

La mayoría de los indicadores se refieren a medidas cuya competencia principal recae en el gobierno central, pero otras son responsabilidad de otras administraciones e incluso de organismos del poder judicial. Aunque estas propuestas adquirirán mayor coherencia si se enmarcan bajo el paraguas de un Plan estatal e integral de lucha contra toda forma de racismo y xenofobia, no cabe objetar la excusa de un retraso en la aprobación de dicho plan para demorar la implantación de las mismas –a causa, por ejemplo, de una demora en la puesta en marcha del órgano que ostente las atribuciones legales para coordinar la política antirracista o cualquier otra circunstancia–. Se trata de saber si en las autoridades españolas concernidas prima la desidia o la convicción de la necesidad de implantar medidas contra el racismo. Los indicadores son los siguientes:

1. **Se aprobó un Plan estatal e integral de lucha contra toda forma de racismo y xenofobia** tras consultar con organizaciones y expertos de la sociedad civil. Se puso en marcha inmediatamente después, con recursos suficientes para su aplicación efectiva y de manera coordinada con los gobiernos autonómicos y locales. El Plan incluía medidas aplicables a los medios de comunicación, los lugares de trabajo, la sanidad, la educación, la vivienda, en otras prestaciones sociales y en el acceso a los locales de entretenimiento. Contemplaba medidas específicas para combatir la discriminación de la comunidad gitana y la múltiple discriminación de mujeres gitanas e inmigrantes. Tenía un capítulo dedicado a prevenir la tortura y los malos tratos con motivación racista en las fuerzas de seguridad y la administración de justicia.

2. **El Consejo de Igualdad de Trato fue reformado** de forma que cumpliera con las pautas establecidas en los “Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos” de Naciones Unidas y en la Recomendación nº 2 de ECRI. **Se ampliaron sus funciones** y ahora tiene competencias efectivas en materia de investigación, denuncia, capacidad de litigar en defensa de las víctimas, etc. **Es un órgano institucional independiente, imparcial y autónomo.** Quedó garantizado el acceso al Consejo de todas las personas afectadas por discriminación independientemente del lugar del territorio español en el que residan.

3. **El Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial implantaron un plan de formación continuada sobre lucha contra el racismo y el principio de no-discriminación dirigido a jueces, fiscales y demás personas integrantes de la administración de justicia.** Los aspirantes a ingresar en cualquier categoría del sistema judicial tienen en sus planes de estudios materias sobre no-discriminación. El Consejo General de la Abogacía y los colegios de abogados imparten cursos obligatorios especializados en no-discriminación y normativa contra el racismo para el acceso a turnos de oficio. El Consejo General del Poder Judicial ha creado un Observatorio sobre racismo.

4. **El Fiscal General del Estado transmitió a los fiscales instrucciones claras para asegurar la utilización adecuada de la agravante de racismo** así como a recopilar información sobre la utilización que se hace de la misma.

5. **El OBERAXE**, en colaboración con todos los ministerios implicados, especialmente los de Justicia, Interior y Trabajo y Asuntos Sociales, **publica estadísticas periódicas sobre la situación de individuos y grupos víctimas de racismo en diferentes ámbitos** (mundo laboral, acceso a educación, salud, vivienda, justicia, lugares de ocio, etc.). La información difundida incluyó datos sobre incidentes y delitos con motivación racista con especificación del papel desempeñado por las fuerzas de seguridad y la administración de justicia en todo el proceso administrativo y, si es el caso, penal. El primer compendio anual de estos datos referido al año 2008 se hizo público a principios de 2009.

6. En el contexto de **la reforma de la ley de extranjería se ha garantizado expresamente a todos los inmigrantes el acceso a todos los derechos** (incluidos los derechos a la educación y la salud) independientemente de su situación administrativa en España de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Se modificó también el Reglamento de la ley de extranjería con el fin de que las autorizaciones de residencia establecidas para las personas extranjeras víctimas de violencia de género lleven aparejada una autorización de trabajo.

7. Se tomaron las medidas legislativas, reglamentarias, organizativas y de otra índole necesarias para **realizar una transposición correcta de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE**. Esta reforma legal, incluyó la prohibición expresa del uso de “criterios raciales” por parte de las fuerzas de seguridad del Estado.

8. **Se firmaron** –en los casos en los que no se hubiera hecho ya– **y ratificaron** los tratados y convenios internacionales contra la discriminación citados en este informe, comenzando por **la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y el Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos del Consejo de Europa (CETS No. 197)**. Desde su ratificación, los informes periódicos destinados los comités internacionales que vigilan la aplicación de los tratados internacionales que protegen los derechos humanos se presentan puntualmente y responden a todas las cuestiones planteadas por dichos comités.

9. **El Gobierno español ha invitado a visitar España antes de 2012 y ha prestado todo el apoyo solicitado por los siguientes relatores y expertos de Naciones Unidas:** Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación y formas conexas de intolerancia, Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Experta independiente en cuestiones de las minorías y Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes.

10. Las **medidas específicas para luchar contra la discriminación que sufre la comunidad gitana** se elaboraron y se pusieron en práctica tomando como referencia la recomendación nº 3 de ECRI y la recomendación nº XXVII del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas. Las medidas fueron consultadas con los representantes de las personas afectadas.

11. **La mayor parte de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos de las ciudades con más población inmigrante o gitana –así como otras administraciones territoriales– elaboraron planes de lucha contra toda forma de racismo y xenofobia** destinados a eliminar los obstáculos existentes para la plena integración de los grupos minoritarios en todas las esferas sociales reguladas por autoridades públicas (legislación, educación, acceso a la vivienda, acceso al empleo, medios de comunicación, policías autonómicas y locales etc.). Periódicamente hacen públicos informes de ejecución de dichos planes con indicación de los objetivos conseguidos y la previsión de actividades a realizar en el siguiente período.

12. **Se retiró la Instrucción 14/2005** de la Secretaría de Estado de Seguridad y se sustituyó por otra que señalaba claramente que la obligación principal de los agentes policiales en actuaciones que involucrasen a mujeres de violencia de género era proteger a las víctimas sin tomar en consideración su situación administrativa.

Anexo I: Convenios internacionales relativos a racismo, discriminación y xenofobia

RATIFICADOS POR EL ESTADO ESPAÑOL

1. *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, ratificada por el Estado español el 13 de septiembre de 1968.
2. *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, ratificada el 5 de enero de 1984.
3. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ratificado el 27 de abril de 1977 y su *Protocolo Facultativo*, ratificado el 25 de enero de 1985.
4. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ratificado el 27 de abril de 1977.
5. *Convención sobre los Derechos del Niño*, ratificada el 6 de diciembre de 1990.
6. *Convenio número 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado)* de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado el 21 de marzo de 1967.
7. *Convenio número 111 sobre la discriminación* de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado el 6 de noviembre de 1967.
8. *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* del Consejo de Europa (CETS No. 005), ratificado el 4 de octubre de 1979.
9. *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales* del Consejo de Europa (CETS No. 157), ratificado el 1 de septiembre de 1995.
10. *Protocolo número 12 del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* del Consejo de Europa (CETS No. 177), ratificado el 13 de febrero de 2008 (fecha de entrada en vigor en España: 1 de junio de 2008).

NO RATIFICADOS POR EL ESTADO ESPAÑOL

1. *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. No ha sido firmada.
2. *Convenio número 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)*, de la Organización Internacional del Trabajo. No ha sido firmado.
3. *Protocolo número 4 del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* del Consejo de Europa (CETS No. 046), –relativo a la libertad de movimientos y residencia– firmado el 23 de febrero de 1978 y no ratificado.
4. *Protocolo número 7 del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* del Consejo de Europa (CETS No. 117), –sobre garantías en los procedimientos de expulsión de extranjeros– firmado el 22 de noviembre de 1984 y no ratificado.
5. *Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local* del Consejo de Europa (CETS No. 144). No ha sido firmado.
6. *Carta Social Europea (revisada)* del Consejo de Europa (CETS No. 163), firmada el 23 de octubre de 2000 y no ratificada.

7. *Convenio sobre la nacionalidad* del Consejo de Europa (CETS No. 166). No ha sido firmado.
8. *Convenio sobre delito cibernético* del Consejo de Europa (CETS No. 185), firmado “ad referéndum” el 23 de noviembre de 2001 y no ratificado.
9. *Protocolo Adicional al Convenio sobre el delito cibernético, relativo a la penalización de actos de naturaleza racista o xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos* del Consejo de Europa (CETS No. 189). No ha sido firmado.
10. *Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos* del Consejo de Europa (CETS No. 197). No ha sido firmado.