



Conclusiones sobre el análisis derivado de la aplicación del Cuestionario Estudio y Diagnóstico sobre Igualdad Racial en España (Cuestionario EDIRE) a la Proposición de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación

23 de diciembre de 2021

Entre los meses de septiembre y noviembre de 2021 el grupo de trabajo compuesto por la **Asociación Musulmana de Derechos Humanos, Juristas Gitanos, Kif-Kif, Equipo de Implementación del Decenio Afrodescendiente, SOS Racismo Bizkaia, Asociación de Mujeres de Guatemala, Antirracismo Asiático y el Comité de Emergencia Antirracista** llevó a cabo el análisis de una serie de elementos clave de la Proposición de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación a través de la aplicación de la herramienta *Cuestionario EDIRE*^[1]. Esta actividad se desarrolló en el marco de un proyecto anti-discriminación coordinado por la ONG española **Rights International Spain**^[2]. En las siguientes páginas se encuentran las conclusiones a las que ha llegado el grupo de trabajo:

Ausencia de planteamientos que aborden la raíz del problema

En términos generales, se considera que **la Proposición de Ley no aborda en profundidad las causas de la desigualdad racial**, no se hace mención alguna a la discriminación institucional, únicamente a la estructural, algo que resulta en todo punto inaceptable para una norma que busca atajar las distintas formas de discriminación existentes en nuestro país. Este término -ampliamente acuñado- hace referencia a formas de discriminación sistémica llevadas a cabo por instituciones públicas y privadas, resultando en prácticas, normas y políticas discriminatorias que afectan a determinadas personas en su día a día. En otras palabras, la discriminación institucional genera patrones de refuerzo mutuo de la desigualdad en la sociedad al distribuir y dar acceso a bienes, servicios y derechos de manera desigual según la pertenencia a un grupo con características protegidas^[3].

La no consideración de todas las poblaciones afectadas por la discriminación racial y de sus características específicas

En la exposición de motivos y en la explicación de principios, objetivos, medios y estructura se recogen de manera específica referencias a los estándares internacionales y europeos así como las estrategias internacionales, europeas y nacionales de prevención y lucha contra la discriminación de grupos concretos, como es el caso de las personas afrodescendientes o gitanas. Sin embargo, no se hace mención alguna a los estándares o estrategias en relación con **otros grupos étnicos, raciales o religiosos** también presentes en el territorio español. Con ello lo que este grupo de trabajo busca no es criticar o minusvalorar la situación de las personas afrodescendientes o gitanas, si no reclamar que también se pongan en valor a estos otros grupos, menos visibilizados e igualmente afectados por la discriminación en nuestro país, por ejemplo, la población musulmana.

En relación con el artículo 2 relativo al ámbito subjetivo de aplicación no se hace mención específica a la prohibición de discriminación por **origen nacional, situación administrativa, lengua o características genéticas**; elementos todos ellos considerados esenciales para este grupo de trabajo y que deben ser recogidos de manera explícita en la Ley.

Por otra parte, tampoco se incide de manera suficiente en la **importancia de la interseccionalidad**^[4], recibiendo una única mención por parte del legislador. Atender debidamente la discriminación interseccional, resulta de gran importancia para cualquier norma que pretenda erigirse como referencia en materia de igualdad y no discriminación. No es lo mismo ser una mujer blanca, que una mujer migrante, musulmana, transexual y/o discapacitada, por mencionar algunos ejemplos.

Desprotección de las personas en situación administrativa irregular y de las y los menores extranjeros no acompañados

En este sentido, recalcar que tampoco se establece ningún tipo de protección especial para las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad como son las **personas en situación administrativa irregular o las y los menores extranjeros no acompañados**. Estos grupos se han convertido en objetivo de los ataques de la extrema derecha de nuestro país, que ha encontrado en los discursos racistas y xenófobos un puntal sobre el que articular sus propuestas políticas, normalizando discursivamente el racismo mediante intervenciones en los medios de comunicación y en redes sociales. En consecuencia, se incentiva que un mayor número de personas se sientan legitimadas a la hora de mostrar este tipo de opiniones. Esto pone en jaque el sistema de garantías democráticas del Estado, al hacer avanzar una agenda propia basada en valores antidemocráticos que buscan privar de derechos a una parte de la sociedad. Consideramos que quienes ostentan las funciones legislativas no pueden obviar este preocupante contexto y, por ello, se debería de haber dotado de una especial protección a estos grupos.

Diferencias de trato para garantizar la igualdad

El artículo 2.2 dispone la posibilidad de establecer diferencias de trato por razón de edad. Debemos recalcar que el establecer un **trato diferenciado** no implica, per se, que este no produzca un efecto discriminatorio o acrecente las desigualdades ya existentes. Un claro ejemplo se puede ver en el análisis realizado sobre la prestación por Ingreso Mínimo Vital, según su regulación en el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, que establecía un trato diferenciado según la edad dejando fuera de su ámbito de protección a los menores de 23 años (con contadísimas excepciones) o a los mayores de 65 años según su redacción original^[5], lo que incrementó las desigualdades sobre estos grupos de edad. Por otra parte, **la aplicación de un trato diferenciado según las características de la persona, colectivo o población es condición necesaria en algunos casos para el acceso efectivo a la igualdad**. Por todo ello, se debería replantear este apartado para aclarar que el trato diferenciado se podrá llevar a cabo no solo por motivos de edad, también se hará con el propósito siempre de lograr un acceso efectivo a condiciones de igualdad.

Medidas reales y efectivas contra la perfilación étnico-racial

En cuanto al derecho a la igualdad de trato y no discriminación en ámbito de la seguridad ciudadana contenido en el artículo 16, el grupo de trabajo considera esencial que **se ponga fin a la utilización de perfiles étnico-raciales por parte de la policía** y se regule este aspecto conforme a la *Recomendación nº11 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI, según sus siglas in inglés) sobre discriminación racial en la actuación policial (2007)*^[6] y a la *Recomendación General nº 36 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, según sus siglas en inglés) sobre prevención y lucha contra el uso del perfil étnico por parte de la policía (2020)*^[7]. Las recomendaciones mencionadas exigen:

1- Definir y prohibir el uso del perfil étnico-racial, y no simplemente “evitar”, tal y como figura en el artículo 16.

2- Investigar y monitorear la actividad policial para identificar las prácticas de perfilamiento étnico-racial, incluyendo la recogida desagregada de datos en la materia. Esta recomendación va mucho más allá de lo planteado en el artículo 33.2 de la Proposición de Ley, que únicamente menciona que se “recabarán los datos sobre el componente discriminatorio de las denuncias cursadas”.

3- Introducir el estándar de la sospecha razonable y no la mera alusión de una “justificación objetiva”.

4- Formar a la policía sobre el problema del perfil étnico-racial, sobre el estándar de sospecha razonable, en materia de derechos humanos, así como tomar medidas relacionadas con la contratación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Evitar el racismo en el acceso a la vivienda

En materia de acceso a la vivienda, regulada en el artículo 18 de la Proposición de Ley, este grupo de trabajo considera necesario **desarrollar cuáles serían las medidas concretas** para evitar actitudes discriminatorias por parte de los prestadores de servicios de venta, arrendamiento, intermediación inmobiliaria y portales de anuncios, entre otros. Que deberán, además, **poner un especial énfasis en los casos de discriminación interseccional**.

Igualmente, se ha observado con preocupación el aumento de casos de racismo en el ámbito vecinal en los últimos tiempos, acentuándose los mismos a raíz de la pandemia. Este aspecto preocupa de manera especial por la proximidad del posible agresor y la situación de especial vulnerabilidad de las víctimas. En este sentido, se recomienda la **capacitación de los y las trabajadoras sociales** en esta materia, así como la incorporación de la discriminación racial como un factor de vulnerabilidad a tener especialmente en cuenta.

Un mecanismo de supervisión independiente

En cuanto a la propuesta de creación de un Comisionado para la Igualdad de Trato y No Discriminación (Título III), subrayamos nuestra preocupación porque **se hagan efectivas las reiteradas recomendaciones de diversas instituciones europeas e internacionales** que hasta ahora se han elaborado en relación con el actual organismo estatal contra la discriminación (el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial y Étnica) y cuyas principales preocupaciones se pueden resumir en los siguientes aspectos: (i) falta de independencia del Gobierno; (ii) falta de recursos económicos para el adecuado desarrollo de sus funciones; (iii) carecer de capacidad para poder litigar o llevar casos concretos ante la justicia^[8]; (iv) necesidad



de supervisar la conducta policial, en especial, las que tienen que ver con la discriminación^[9]; (v) investigación de las malas prácticas y las torturas^[10] y; (vi) la necesidad de que el organismo esté integrado por personas cualificadas pero que por su condición sufren esas discriminaciones.

También deseamos expresar la importancia de una **apuesta real y efectiva en materia de formación de profesionales de diferentes secciones**, así como en la educación de nuestros y nuestras jóvenes, a través de la promoción de actividades de sensibilización, especialmente aquellas que están orientadas a promover valores como la igualdad, la diversidad y la inclusión en el marco de una formación integral dentro de los valores constitucionales y los derechos y deberes de la ciudadanía.

Participación activa de las comunidades afectadas en el desarrollo de la ley

Por último, este grupo de trabajo desea expresar su malestar y protesta por la **falta de participación social durante la creación de esta Proposición de Ley**. No se ha tenido suficientemente en cuenta a las diferentes comunidades afectadas, así como a los actores sociales en su desarrollo. Reclamamos, por lo tanto, una participación más activa y una implicación efectiva de la sociedad civil en un sentido amplio, que extienda el foco y abarque no solo a las organizaciones que tradicionalmente vienen siendo consultadas. Muestra de ello es que de todas las organizaciones y colectivos presentes en este grupo, las cuales cuentan con una larga trayectoria sobre el ámbito trabajado, ninguna fue consultada durante las diferentes fases de conformación de la Proposición de Ley.

Las organizaciones participantes en este análisis concluimos que, aprobar la proposición de Ley en su redacción actual, sin tener en cuenta las cuestiones aquí expuestas, supondría **perder una gran oportunidad en la lucha contra todas las formas de discriminación en el territorio español**.



[1] Cuestionario EDIRE actualizado: <https://bit.ly/32kP3To>

[2] Proyecto: <https://bit.ly/33KdESy>

[3] Najcevska, M. (2015). "Structural Discrimination Definitions, approaches and trends". *United Nations Human Rights Office of the High Commissioner*. Disponible online: www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/IWG/Session8/MirjanaNajcevska.doc

[4] Cuando hablamos de interseccionalidad nos referimos al cuestionamiento de la tendencia generalizada de abordar las discriminaciones múltiples como si fueran compuestas por factores separables e independientes. La confluencia de elementos como la raza, etnia, religión, origen nacional, nivel educativo, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, situación socioeconómica o administrativa, lengua o características genéticas, diversifican la experiencia de la discriminación. No es posible aislar un solo factor explicativo. Es precisamente la interacción de estas múltiples dimensiones la que define la experiencia concreta de la discriminación. El término "interseccionalidad" fue acuñado por Kimberlé Williams Crenshaw en 1989 para hacer referencia "al fenómeno por el cual cada individuo sufre opresión u ostenta privilegio en base a su pertenencia a múltiples categorías sociales".

[5] Para más información sobre este análisis, véase: Rights International Spain (2021). *Análisis de Impacto sobre Igualdad Racial a la Prestación de Ingreso Mínimo Vital*. Disponible online: <https://bit.ly/3EijUgF>

[6] Disponible online (en inglés): <https://bit.ly/30Mz2FE>

[7] Disponible online: <https://bit.ly/3mInj8u>

[8] La ECRI determinó en su informe de 2011 a España que "el Consejo carecía de algunos de los elementos necesarios para ser considerado un órgano especializado" según la Recomendación nº7 de Política General del ECRI, en concreto, capacidad de investigación, y posibilidad de iniciar y participar en procesos judiciales (traducción propia). Además, tampoco entraría en la categoría de "independiente" según la Recomendación nº2 de Política General, al carecer de las "adecuadas salvaguardas contra las interferencias del Estado" (párr.30). Estos comentarios fueron reiterados en su informe a España de 2018 (párr. 23 a 27). Para consultar los informes completos de la ECRI véase: <https://bit.ly/3pdQDQ6>

Por su parte, la CERD afirmó en sus observaciones finales que el Consejo continúa sufriendo de las "carencias previamente señaladas por el Comité, incluida la falta de independencia y recursos, lo que entorpece la implementación efectiva del mandato del Consejo" (traducción propia). Para consultar el informe completo de la CERD en inglés véase: <https://bit.ly/3ebgvpC>

[9] Consejo de Derechos Humanos. (2013). *Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia - Visita a España*. UNDOC. A/HRC/23/56/Add.2, párr. 85. Para consultar el informe completo en inglés véase: <https://bit.ly/3yG81jG>

[10] Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) CPT / Inf (2004) 28 partes Combatir la impunidad Extracto del 14º Informe General del CPT, publicado en 2004, párr. 38. Para consultar el informe completo en inglés véase: <https://rm.coe.int/1680696a80>



rights
international
spain

defendiendo los derechos y libertades civiles