

a) Planteamiento del problema: ¿es España un país racista?

Pese a los avances¹, la discriminación étnico/racial² es un fenómeno ampliamente arraigado en la sociedad española. El Eurobarómetro de la Comisión Europea (de 2012) señala que el 58% de los encuestados españoles consideran que la discriminación étnico/racial se halla extendida o muy extendida (frente al 40% que piensan que es “rara” o el 2% que afirma su inexistencia). De todas las causas de discriminación (género, discapacidad, orientación e identidad sexual, edad, religión, etc.), es, con mucho, la más vigorosa (le sigue la discriminación por orientación e identidad sexual: 53% y 44% respectivamente). Sólo el 27% opina que las políticas públicas para combatir la discriminación son eficaces (frente al 32% que consideran que no sirven), y el 67% considera que la crisis económica está provocando que las políticas de igualdad de trato y de diversidad cultural se vean como menos importantes y reciban menos fondos; el mismo porcentaje se repite para los que creen que la crisis está contribuyendo a aumentar la discriminación en el mercado laboral basada en el origen étnico. El 61% no conoce los derechos que le asistirían como potencial víctima de discriminación. También resultan elocuentes los datos del Eurobarómetro respecto de los gitanos en España en particular: sólo el 17% de los encuestados sostiene que son eficaces los esfuerzos realizados en nuestro país para la integración de la comunidad gitana en los campos de la educación, la sanidad, la vivienda y el empleo, frente al 45% que afirma que no sirven. No obstante, es preciso observar que la situación es peor en Europa, donde la media de respuestas sobre la eficacia de las políticas de integración sólo llega al 12%. A la pregunta de cómo se sentiría si sus hijos fueran a la escuela con niños gitanos, el 26% afirma que “incómodos”, pero el 29% que “bastante cómodos” y el 43% que “cómodos”. También, por cierto, con mejores cifras que la media europea, donde el 34% se sentiría “incómodo”, el 28% “bastante cómodo” y el 31% “cómodo”. Esto puede interpretarse, quizá, como que en Europa hay mayor racismo contra los gitanos... o mayor sinceridad en las respuestas. En cualquier caso, estamos en presencia de cifras que revelan la percepción de un alto grado de racismo en la sociedad. A idéntica conclusión conducen los análisis de otros documentos, como tendremos oportunidad de comprobar.

Al enfoque tradicional de la discriminación étnico/racial hay que añadir la reciente perspectiva de la lucha contra la intolerancia y los delitos de odio, que está creciendo en Europa, como reconoce la Agencia Europea de Derechos Fundamentales³ y el señalado Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre formas contemporáneas de racismo, xenofobia e intolerancia, con motivo de su visita a España del 21 al 28 de

¹ Reconocidos, por ejemplo, en el Cuarto Informe sobre España de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), de 8 de febrero de 2011. También el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre formas contemporáneas de racismo, xenofobia e intolerancia, Mutuma Ruteere, habla de “progresos importantes en la lucha contra el racismo y la xenofobia”, de “marco legal potente contra la discriminación, políticas públicas relevantes e instituciones creíbles” en este campo (párrafo 57).

² Un breve apunte terminológico. Existe acuerdo en que el concepto de raza ni es científico, ni es ideológicamente aséptico. Pero aunque sea dudoso que haya “razas”, lo que sí existe son discriminaciones motivadas por la creencia errónea de que sí hay razas y (lo que es, obviamente, peor) de que unas son superiores a otras. En otras palabras, no hay razas, pero sí discriminaciones raciales.

³ Making hate speech visible in the U.E.: acknowledging victim’s right, Bruselas, 2012, p. 3.

enero de 2013. Este Informe anima al Gobierno a adoptar medidas para prevenir y eliminar el discurso del odio y el extremismo de Internet (párrafo 88), así como, en positivo, a promover visibilidad de los miembros de los grupos étnicos en los medios, recomendando a éstos la implantación de códigos de conducta (párrafo 21).

b) Descripción de la realidad normativa y sociológica.

Un buen punto de partida de nuestro examen puede ser el Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato por origen racial o étnico en España (2011), del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico. A los efectos de nuestro análisis, podemos extraer los siguientes datos y argumentos:

1) La prohibición de discriminación étnico/racial cuenta con un marco normativo, internacional y nacional, abundante. De “sólido” lo ha calificado el mencionado Relator especial de Naciones Unidas en su declaración a la prensa en Madrid el 28 de enero de 2013. Desde el punto de vista internacional, nuestro país ha ratificado diversos tratados de Naciones Unidas⁴, del Consejo de Europa⁵ y, por supuesto, le son aplicables las disposiciones aplicables de la Unión Europea, en particular la cláusula antidiscriminatoria del art. 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales y la Directiva 2000/43 CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico, así como la Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional y a las condiciones de trabajo, y la Decisión Marco 2008/913/JAI, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho Penal. (cuya trasposición se pretende hacer en el anteproyecto de reforma del Código Penal). En el ámbito estatal, la prohibición de discriminación racial se consagra expresamente en el art. 14 de la Constitución española y se ha desarrollado la Directiva antes mencionada mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (en cuya virtud se ha creado el antes citado Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico). La disposición constitucional halla concreción en diversos escenarios, como el de las relaciones de trabajo (art. 14 i) de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público y art.

⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965) –ratificada por España el 23 de abril de 1968–, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer (1979) –ratificada el 5 de enero de 1984–, Pacto internacional de derechos civiles y políticos (1966) –ratificado el 25 de enero de 1985–, Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966) –ratificado el 27 de abril de 1977–, Convención sobre derechos del niño (1989) –ratificada el 6 de diciembre de 1990–, Convenio número 97 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los trabajadores migrantes (1949) –ratificado el 21 de marzo de 1967–, Convenio número 111 de la OIT sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación (1958) –ratificado el 6 de noviembre de 1967–.

⁵ Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (1950) –ratificado el 4 de octubre de 1979–, Carta Social Europea (1961) –ratificada el 6 de mayo de 1980–, Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales (1995) –ratificado el 1 de septiembre de 1995–, Protocolo número 7 del Convenio para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales (1984) –ratificado el 16 de septiembre de 2009–, Protocolo número 12 del último Convenio citado –ratificado el 13 de febrero de 2008–, Convenio sobre el delito cibernético (2001) –ratificado el 3 de junio de 2010–, Convenio para la prevención y sanción del delito de genocidio (1948) –ratificado el 13 de septiembre de 1968–, Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960) –ratificada el 20 de agosto de 1969–.

4.2.a) del R. Decreto Legislativo 1/1995, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores), el deporte (Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte) y, por supuesto, en el ámbito penal⁶. La discriminación racial también se prohíbe explícitamente en la legislación relativa a la extranjería⁷.

2) La prohibición de discriminación étnico/racial se garantiza en el ordenamiento español, a través de diversas instituciones, algunas de ellas incluso específicas. Con carácter general cabe citar, por supuesto, además de las judiciales (y del propio Tribunal Constitucional), el Defensor del Pueblo y los órganos equivalentes autonómicos. En el organigrama del Gobierno central el impulso y desarrollo de la lucha contra la discriminación étnico/racial corresponde, tras la remodelación de 21 de diciembre de 2011, a la Dirección General de Igualdad de Oportunidades, que depende de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Existen dos órganos directamente relacionados con la promoción de la igualdad y la lucha contra la discriminación étnico/racial⁸:

- El Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico⁹, dependiente del Ministerio citado. Sus funciones son: asesorar a las víctimas de discriminación (de hecho, ha puesto en marcha diversos programas de asistencia a víctimas, en colaboración con entidades del Tercer Sector), publicar (con autonomía) estudios, investigaciones e informes sobre la materia, y promover medidas que contribuyan a la igualdad de trato y la eliminación de la discriminación, formulando propuestas y recomendaciones.

- El Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (Oberaxe)¹⁰, dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, cuyas funciones son: la

⁶ El art. 22.4 del Código Penal contempla la agravante genérica de la motivación racista, antisemita o con base en otra clase de discriminación referente a la etnia, raza o nación de origen de la víctima en la comisión de los delitos. Y se recogen como delitos específicos la discriminación en el empleo (art. 314), la provocación a la discriminación por motivos racistas (art. 510), denegación de prestación a la que se tenga derecho por pertenencia a una etnia, raza u origen nacional, tanto por parte de los encargados de servicios públicos como por asociaciones, fundaciones u otros (art. 511), denegación de prestaciones cometida en el ejercicio de actividades profesionales o empresariales (art. 512) y el art. 515 permite declarar ilegales las asociaciones que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra las personas, grupos o asociaciones por razón de la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, o inciten a ello.

El Informe del Relator Especial de Naciones Unidas, Sr. Mutuma Ruteere, advierte, no obstante, de que España debería promover una reforma “más clara y coherente” del Código Penal, en línea con los estándares internacionales (párrafo 61).

⁷ El art. 23 de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, califica como discriminatorio todo acto que “directa o indirectamente conlleve una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones o prácticas religiosas, y que tenga como fin o efecto destruir o limitar el reconocimiento o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el campo político, económico, social o cultural”.

⁸ Considerados como “creíbles” en la lucha contra el racismo (junto con los defensores del pueblo) por el Relator especial de Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, Sr. Mutuma Ruteere, en su declaración a la prensa en Madrid el 28 de enero de 2013.

⁹ Creado por el Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre.

¹⁰ Creado al amparo del art. 71 L.O. 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Orgánicamente dependiente, hasta diciembre de 2011, de la Dirección

recopilación y el análisis de la información sobre el racismo y xenofobia, y la promoción de la igualdad de trato y no discriminación y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

En sede autonómica, las cuestiones étnico/raciales, tratadas a menudo a partir de sus conexiones con la inmigración, con planes y programas particulares o específicamente con el pueblo gitano, hallan reflejo en el organigrama gubernamental de diversas maneras. Entre ellas, quizá cabría mencionar a la Comisión Interdepartamental del Plan Integral del Pueblo Gitano en Cataluña o la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno vasco. También existen algunos consejos consultivos en relación con la comunidad gitana (*Consell assessor del poble gitano* en Cataluña, Consejo para la promoción integral y la participación social del pueblo gitano en el País Vasco y Consejo regional para la comunidad gitana en Extremadura) y dos Observatorios autonómicos contra el racismo y la intolerancia, el de la Comunidad de Madrid¹¹ y el extremeño¹².

3) Las políticas públicas que inciden en la lucha contra la discriminación étnico/racial son diversas y afectan a la administración estatal, las autonómicas y las locales. Entre otras, en el ámbito estatal, cabe mencionar, el II Plan estratégico de ciudadanía e integración (2011-2014) y la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia¹³. No se puede ignorar tampoco la convocatoria de subvenciones con cargo al 0,7% del impuesto sobre la renta de las personas físicas para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales, donde se contemplan actuaciones específicas en favor de la igualdad de trato y no discriminación dirigidas a jóvenes, pueblo gitano y personas migrantes y solicitantes de asilo. En sede autonómica, existen diversos planes específicos relativos a inmigrantes y a mejora de las condiciones de la población gitana.

4) Se señala que no existe aún en España un mecanismo de recopilación sistemática de datos sobre la aplicación de las disposiciones legales que prohíben la discriminación étnico/racial. Sin embargo, el Ministerio del Interior ha incorporado una serie de modificaciones para que, a partir de 2012, se computen todos los incidentes racistas/xenófobos¹⁴ de los que tengan conocimiento las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Las Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 6 de junio de 2012, recomiendan a España (p. 8) que “recopile información estadística desagregada” para identificar a las personas

General de Integración de los inmigrantes del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a finales del año 2011, a consecuencia de la remodelación gubernamental, pasó a depender del nuevo Ministerio de Empleo y Seguridad Social, concretamente de la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

¹¹ Creado por Decreto 136/1998, de 16 de julio.

¹² Creado por Decreto 41/2000, de 22 de febrero.

¹³ Aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de noviembre de 2011. Se inscribe en el contexto del Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos, de 5 de abril de 2011. En mayo de 2012 la Comisión Europea ha presentado una valoración referida a las estrategias nacionales para mejorar la integración económica y social de los 12 millones de gitanos que viven en Europa, concluyendo que la mayoría de Estados miembros, incluida España, no habían logrado asignar recursos presupuestarios suficientes para este objetivo.

¹⁴ Que se define, siguiendo la orientación de la Comisión Europea para el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (ECRI), en su Recomendación sobre la Política nº 11, de 29 de junio de 2007, como aquel que se percibe como tal por la víctima o por cualquier otra persona (incluso aunque la víctima no esté de acuerdo), así como los actos de odio, violencia, discriminación, fobia y rechazo contra los extranjeros o personas de distintos grupos, debido a su origen racial, étnico, nacional, cultural o religioso.

y grupos afectados y aumentar la eficacia de sus esfuerzos para la protección de sus derechos económicos, sociales y culturales. En este terreno sí parece, empero, que existen avances. Como se explica en el Manual de apoyo para la formación de fuerzas y cuerpos de seguridad en la identificación y registro de incidentes racistas o xenófobos (p. 99): “El Sistema Estadístico de Criminalidad se encuentra en la actualidad regulado por las Órdenes Ministeriales INT/2783/2009, Orden INT/3310/2009 y Orden INT/1202/2011. Este sistema estadístico engloba las diferentes variables estadísticas relacionadas con la criminalidad, que los diferentes cuerpos policiales vienen recogiendo en sus sistemas informáticos¹⁵”. También el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre formas contemporáneas de racismo, xenofobia e intolerancia, de 2013, recomienda seguir haciendo esfuerzos para documentar los incidentes racistas y publicar los datos y estadísticas de delitos raciales (párrafo 62).

5) Son muy escasas las sentencias que recaen en España sobre esta materia (en torno al 7% de casos) porque las condiciones requeridas por el legislador para apreciar la comisión de los diversos delitos de discriminación étnico/racial hacen muy difícil la aplicación de los tipos penales. Son muy restrictivos, por ejemplo, los criterios jurisprudenciales para la aplicación de la agravante de discriminación racial del art. 22.4 del Código Penal¹⁶. Además, apenas hay denuncias por hechos racistas. Las causas probables son la situación de vulnerabilidad de las víctimas, la relativización que ellas mismas puedan hacer de los hechos, la desconfianza hacia los cuerpos de seguridad y el aparato judicial, el temor a posibles represalias, o el desconocimiento de los derechos que les amparan.

6) Un hecho positivo es la creación de fiscalías especializadas de lucha contra la discriminación a partir del ejemplo pionero de la fiscalía provincial de Barcelona en octubre de 2009. Posteriormente, se han creado en Madrid (2010) Málaga (2011) y Sevilla (2012). El 25 de octubre de 2011 el Fiscal General del Estado nombró un Fiscal de Sala del Tribunal Supremo como Fiscal Delegado de Sala para la tutela penal de la igualdad y contra la discriminación.

7) El Informe de 2011 del Consejo para la igualdad racial traza algunos de los principales datos estadísticos¹⁷ sobre la percepción social de la discriminación étnico/racial en España. Sus conclusiones principales son las siguientes:

- La sociedad española ha evolucionado, pero aún conserva prejuicios racistas. La experiencia de convivencia con inmigrantes mejora las actitudes de los españoles. Pero el rechazo al supuesto de relación de vecindad aumenta. Nada menos que un 30% declara que tratarían de evitar esta relación y un 9% que rechazaría cualquier

¹⁵Existe un grupo de trabajo constituido del SEC, del que forman parte la Guardia Civil, el Cuerpo Nacional de Policía, la Ertzaintza, la Policía Foral de Navarra y la Policía de la Generalitat”, en el que se creó a nivel estadístico la figura del ámbito o contexto delictivo. Entre los ámbitos que se señalan, las páginas 100 y 101 señalan los de: racismo/xenofobia, creencias o prácticas religiosas, antisemitismo....., se señalan los artículos del código penal, claramente definitorios de conductas de corte racista y xenófobos, así como las infracciones administrativas, (p, 101 y 102). A su vez en las páginas 103 y 104, se explica que el policía debe tener la suficiente formación para saber detectar un delito motivado por el odio o la discriminación.

¹⁶ La Audiencia Provincial de Barcelona, por ejemplo, desestimó la circunstancia agravante al entender que la motivación racista no quedaba suficientemente clara con las palabras del acusado (“un moro menos”), ya que el comentario se hizo después de la agresión (Sentencia de 22 de junio de 2004).

¹⁷ A partir de la encuesta del CIS promovida por Oberaxe en 2010 (publicados en 2011).

contacto cotidiano con extranjeros. El alquiler de la vivienda propia a inmigrantes es rechazado por más de la mitad de los españoles encuestados.

- El contexto de crisis económica viene provocando un aumento de las actitudes discriminatorias hacia la población de origen inmigrante. Es mayoritaria la creencia de que la presencia de extranjeros perjudica las condiciones laborales de los españoles, provoca un deterioro de la calidad de la educación y la sanidad y deriva indebidamente las ayudas sociales hacia ellos. Es decir, se ha incrementado el denominado discurso de la preferencia.
- En los últimos años se han suscitado diversos escenarios concretos de conflicto étnico: las declaraciones xenófobas de algunos dirigentes políticos (por ejemplo, Plataforma por Cataluña¹⁸), la prohibición en diversos municipios catalanes del velo integral de las mujeres musulmanas (la primera fue Lleida el 28 de mayo de 2010¹⁹) o el rechazo creciente a la construcción de mezquitas (el apoyo a esta idea ha ascendido desde el 37% de 2010 al 49% en el 2011). Cabe observar, pues, un aumento de la islamofobia. Otro escenario es el deporte, sobre todo el fútbol, donde no son infrecuentes los comentarios y cánticos racistas. El reiterado Informe del Relator Especial de Naciones Unidas enfatiza el papel clave del deporte para promover la diversidad cultural, la tolerancia y la armonía y aconseja al Gobierno tomar medidas para combatir el racismo en todos los deportes (párrafo 89).
- Se constatan avances en la aceptación de la diversidad de nuestra sociedad, pero también tendencias preocupantes en el marco de la crisis económica. Este contraste se puede interpretar como que una parte de la población “normaliza” sus relaciones con la diferencia, mientras se incuban y arraigan sentimientos de intolerancia y odio en otra parte, que van adquiriendo legitimidad social en un contexto de malestar e incertidumbre. Es inquietante, en este sentido, que esté proliferando el discurso del odio en internet y las redes sociales. A ello se refiere también el Informe Anual de la Defensora del Pueblo (2012, p. 173) y el Cuarto Informe de la ECRI sobre España, de 2011 (p. 9).

El análisis de la discriminación étnico/racial a partir de la percepción de las víctimas (y no tanto ya de la población minoritaria) se halla bien descrito en el Estudio anual sobre la discriminación por el origen racial o étnico: la percepción de las potenciales víctimas (el último también se ha publicado en 2012), elaborado también por el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico. Los datos del Estudio arrojan conclusiones de interés:

- a) La mayor parte de los adjetivos con los que las personas de minorías étnicas creen que la sociedad mayoritaria les identifica son de carácter peyorativo. Los dos grupos que consideran tener peor imagen son la población gitana (ladrones - 21,2%-, vagos -17,6%-, malas personas -17,2%- y personas sucias -7,8%-) y la

¹⁸ El Informe del Sr. MutumaRuteere anima al Gobierno español a luchar contra el discurso del odio y xenofóbico de algunos políticos españoles (párrafo 86).

¹⁹ Recientemente, mediante Sentencia de 6 de febrero de 2013, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo ha declarado esta Ordenanza municipal contraria a la libertad religiosa constitucionalmente garantizada (art. 16.1 CE) porque un reglamento municipal no podría regular las condiciones de ejercicio –en clave limitadora, además, de un derecho fundamental. En cualquier caso, según el Informe, el 51% de los españoles rechaza el uso del pañuelo o del velo en las aulas.

magrebí (que añade a los adjetivos descritos los de radicales -10,3%-, cerrados -7,6%- y machistas -4,7%). Los que creen tener mejor imagen son las personas de origen indo-pakistaní y las orientales, que creen ser vistos como personas buenas y trabajadoras, aunque también aisladas socialmente.

b) La pregunta a los grupos étnicos minoritarios sobre el grado de racismo de la sociedad española (de 0 a 10) arroja una media de 4,6. Para los gitanos españoles, ese índice es mayor, alcanza el 5,92. La percepción del grado de racismo es mayor en las mujeres (4,8 frente a 4,4) y en los jóvenes. El grupo que es peor tratado, a juicio de las minorías, por la sociedad mayoritaria es el de la población gitana de Europa del Este.

c) Una proporción considerable de los encuestados ha interiorizado la imagen negativa que pesa sobre ellos y la asume como propia, natural o normal. De hecho, más de uno de cada cuatro ni siquiera conoce el significado del concepto “discriminación étnico/racial”. El 32.7% señala haber vivido como víctima o testigo una situación de discriminación en el último año (más los subsaharianos: 48% o los gitanos: 38%, menos los de origen indo-pakistaní: 12.3%), pero el 64% de las personas que respondieron que no habían experimentado dicha situación sí habían, sin embargo, vivido alguna forma de discriminación (de las presentadas en la encuesta). Y, por otro lado, las víctimas son reticentes a reconocer que la discriminación haya provocado consecuencias (aunque sí sostienen haber sufrido pena o malestar, incremento de la desconfianza respecto de la sociedad mayoritaria, miedo o aislamiento). En otras palabras, se produce una distancia enorme entre la discriminación objetivamente causada y la percepción subjetiva de ella por parte de la víctima, que no conoce sus derechos.

d) En cuanto a las formas de discriminación, predominan los insultos y comentarios racistas (29.6% de los encuestados), junto con el trato desigual en diversos ámbitos (14.4%), el mal servicio o la expulsión de un espacio o servicio público (11.6%), la discriminación laboral (9,4%) e incluso las agresiones (7.9%). Las víctimas atribuyen la discriminación sobre todo a los rasgos físicos y el color de la piel (69% de los encuestados), más que a los rasgos culturales (44%) o religiosos (22%).

e) Algunos escenarios (públicos y también privados) particularmente significativos de discriminación son: (1º) El ámbito laboral (el nivel de discriminación percibido llega al 46,7%), debido a una mayor precariedad que el grupo mayoritario: desempleo, economía irregular, mayor tasa de temporalidad y parcialidad en el empleo, segregación (empleos de escasa cualificación). Las poblaciones gitana, subsahariana y magrebí son las que más perciben los hechos discriminatorios. (2º) Los espacios públicos de ocio y los transportes (38.9%), con situaciones como la denegación de entrada a locales o la expulsión de ellos, la prohibición de usar el taxi, personas que miran mal, se alejan o incluso insultan. (3º) El trato policial, donde el porcentaje de discriminación percibida alcanza el 36.7%, debido al control y registro de personas por su origen étnico y a la mayor facilidad para formular denuncias y llevar a cabo detenciones. (4º) El ámbito educativo, en el que un 23.9% de los encuestados aseguran haber sido víctimas o testigos de una situación de discriminación, sobre todo entre los propios escolares, en forma de bromas, insultos y exclusión de juegos y actividades. (5º) El escenario de la vivienda, en el que el 20% de los encuestados

afirma haber sufrido discriminación en el proceso de alquiler y un 12.7% por el rechazo del vecindario. (6º) El entorno sanitario, por el trato desigual por parte de los profesionales, sobre todo en relación con la comunidad gitana (9.2 %).

f) A pesar de la extensión e intensidad de las situaciones discriminatorias, se sigue denunciando muy poco. De las 595 personas encuestadas en el Estudio, sólo 42 (el 7%) interpusieron alguna queja, reclamación o denuncia. Además, el 23.1% de las personas que denunciaron, no volvería a hacerlo. Los motivos para no denunciar pasan por considerar que se trata de hechos no denunciables (33.1%), la desconfianza sobre la utilidad de hacerlo (32%) o el miedo a posibles represalias (10.8%). Todavía es muy bajo el conocimiento de las organizaciones y recursos que podrían ayudar a la población potencialmente discriminada a hacer frente a tales situaciones: sólo el 22.8% de los encuestados señalan conocer alguna entidad en este sentido.

El I Plan Nacional de Derechos Humanos contemplaba un epígrafe específico para “la igualdad de trato y la lucha contra el racismo y la xenofobia”, con nueve medidas (42-50). Tres de ellas se referían directamente a la inmigración: la 43 (Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos), la 44 (modificación de la legislación electoral para reconocer el derecho de voto de los extranjeros residentes no comunitarios) y la 49 (modificación de la ley Orgánica de derechos de los extranjeros para recoger la doctrina del Tribunal Constitucional español sobre la no limitación de los derechos de reunión, asociación, educación, sindicación y asistencia jurídica gratuita a los extranjeros con residencia legal en España); las dos últimas han sido cumplidas, según el Informe de evaluación del I Plan Nacional de Derechos Humanos elaborado por el Ministerio de la Presidencia en octubre de 2012 y la primera se halla en desarrollo. La medida 46, sobre ejecución y evaluación del Plan estratégico de ciudadanía e integración, se dirigía principalmente, aunque no sólo, a la inmigración, y también ha sido cumplida. Las otras cinco medidas se hallan, según ese mismo Informe, en desarrollo. Son: la 42 (Ley integral de igualdad de trato y no discriminación), 45 (Plan de trabajo del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico), 47 (Estrategia nacional e integral de lucha contra el racismo y la xenofobia), 48 (Plan de acción para mejorar las condiciones de vida de la población gitana) y 50 (ejecución y evaluación del Plan estratégico de igualdad de oportunidades - 208-2011).

La expresión “en desarrollo” no es demasiado expresiva del grado de cumplimiento. Por ejemplo, como constata una vez más el Relator Especial de Naciones Unidas, Sr. Ruteere, el Gobierno le informó de que la elaboración de una Ley de igualdad de Trato no era objeto de debate en el Parlamento en ese momento, a pesar de que las Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 6 de junio de 2012, recomiendan a España (p. 11) “que adopte el proyecto de ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación”. En el mismo sentido coinciden el propio Informe del Relator Especial (párrafo 60), así como el Cuarto Informe de la ECRI (2011, p. 16).

El Informe del Relator especial recomienda fortalecer al Consejo para la igualdad racial, particularmente en su independencia y competencias, incluyendo la capacidad para representar a las víctimas de discriminación racial ante los tribunales, así como incrementado sus recursos financieros, técnicos y humanos (párrafo 64). En el mismo sentido, el Cuarto Informe sobre España de la Comisión Europea contra el Racismo y la

Intolerancia (ECRI), de 8 de febrero de 2011, afirma (p. 9) que el Consejo “no es un órgano independiente” ni “es bien conocido por el público”.

En el resto de casos, todas las estrategias y planes previstos se han puesto en marcha, ciertamente, si bien la crisis económica y las consecuentes restricciones de gasto público no permiten calificar, en bastantes supuestos, el desarrollo de mínimo, suficiente o adecuado. Existe un peligro real de considerar estas medidas cumplidas o en vías de hacerlo de forma sedicente o nugatoria.

Otro ejemplo, el Plan de Desarrollo Gitano, mencionado en la medida 48, ha pasado de contar con tres millones de euros de presupuesto en 1989, a 550.000 euros en 2012. En definitiva, las medidas de lucha contra la discriminación étnico/racial previstas en el I Plan Nacional de Derechos Humanos deben evaluarse de manera realista y cualitativa y, a la vista de las nuevas circunstancias y del modo que se considere más oportuno, ampliarse y profundizarse en el II Plan. El Cuarto Informe de la ECRI (p. 9) observa que no se cuenta con datos acerca de los actos de racismo y de discriminación racial ni sobre la aplicación de las disposiciones penales, civiles y administrativas en vigor.

Dicho Informe de la ECRI recomienda a España (p. 10) incluir en el plan de estudios básicos y de formación continuada de la policía, el personal de seguridad privada, los fiscales, médicos forenses, abogados y jueces cursos obligatorios sobre derechos humanos, igualdad de trato, no discriminación y disposiciones vigentes para combatir el racismo y la discriminación racial. Esta recomendación conecta con el Plan de educación en derechos humanos, del que damos cuenta en otra parte de este Informe.

c) En particular, la situación de la comunidad gitana española.

Como se ha indicado, la comunidad gitana española es la minoría étnica de mayor arraigo histórico, de perfiles culturales más marcados, una de las más numerosas (no hay datos fiables, pero se estima superior a 600.000 miembros en España) y la más discriminada socialmente. Por ello merece una mención especial. Así lo hace también el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas de 2013 (párrafos 66 a 70). Las Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 6 de junio de 2012, recomiendan a España (p. 11) que “incrementemente la medidas adoptadas para la erradicar la discriminación que sufre la población inmigrante y los gitanos, así como para sancionar todo tipo de práctica discriminatoria”. La situación de los gitanos en España, según el Relator especial de Naciones Unidas Sr. Ruteere, ha registrado “progresos encomiables en relación con su integración” (con cita expresa de la Estrategia nacional para la inclusión de la población gitana 2012-2020, el establecimiento del Consejo estatal del pueblo gitano, el Instituto de Cultura Gitana y algunas experiencias autonómicas).

Sin embargo, es indudable que existe entre nosotros lo que ya empieza a denominarse *gitanofobia* o *antigitanismo*. El mismo Informe del Relator Especial habla de “exclusión social, marginación, discriminación racial, prejuicios, hostilidad y significativos desafíos en el campo de la educación, la vivienda, el acceso a la salud y el empleo” (p. 66). Por su parte, el Manual de apoyo para la formación de fuerzas y cuerpos de seguridad en la identificación y registro de incidentes racistas o xenófobos, elaborado por el Oberaxe y el Ministerio del Interior en 2012, sostiene que el colectivo étnico “más discriminado, estereotipado y rechazado socialmente de nuestro país” es el gitano (p. 20). Este Manual recuerda cómo el Estudio número 2745 del CIS, en 2007, había

observado que el 52% de los encuestados afirmaba tener poca o ninguna simpatía hacia los gitanos. A la misma conclusión llegan los Informes anuales sobre Discriminación y Comunidad Gitana de la Fundación Secretariado Gitano, una de las principales entidades del tercer sector especializadas. En el último, de 2012, se sostiene que continúa existiendo una alta permisividad, indolencia e impunidad del racismo y la discriminación hacia la comunidad gitana; que se produce una situación de indefensión de las víctimas de discriminación en el disfrute de derechos sociales básicos como el acceso al empleo y la vivienda; que se constata que los medios de comunicación continúan transmitiendo a menudo estereotipos negativos sobre la comunidad gitana, que dañan su imagen; que es preocupante el crecimiento del antigitanismo en internet y en las redes sociales y las dificultades para combatirlo; que sigue habiendo actuaciones policiales discriminatorias; que no se ha cumplido en España cabalmente la obligación establecida por la Directiva 2000/43 respecto a la creación de un organismo independiente que promueva la igualdad de trato y no discriminación; que algunos líderes políticos emiten discursos racistas y xenófobos; y que la legislación sigue siendo prácticamente ignorada e inaplicada en el ámbito judicial.

A partir de los datos que aporta la página web de la Fundación citada (www.gitanos.org), podemos identificar los principales datos en relación con la educación, el empleo, la percepción de la discriminación, la vivienda, la salud, la imagen social y la participación política de los gitanos en España. El caso particular de las mujeres gitanas como colectivo diferenciado será objeto de atención en el epígrafe dedicado a la multidiscriminación, dentro del capítulo que en este mismo Informe versa sobre la igualdad de género.

En relación con la educación, el porcentaje de gitanos analfabetos o sin estudios alcanza aún hoy la estremecedora cifra del 59.3%. Es verdad que en 2005 llegaba al 71.2%, lo que da idea de los esfuerzos realizados. Pero todavía en la actualidad, sólo el 2.6% de los gitanos tiene estudios universitarios, sólo el 7.4% completa los estudios secundarios y sólo el 18.8% finaliza la primaria. Un grave asunto aún no resuelto es la elevada tasa de abandono escolar de los niños gitanos y la segregación de facto de estos niños en las escuelas. Sobre este hecho llaman la atención el nuevamente el Relator especial de Naciones Unidas en su declaración a la prensa en Madrid (28 de enero de 2013), así como la Defensora del Pueblo en su último Informe anual (2012, p. 174) y el Cuarto Informe de la ECRI sobre España (2011, p. 9²⁰).

Respecto del empleo, el porcentaje de población activa gitana en paro es del 36,4% frente al 20,9% de la población mayoritaria y la población inactiva gitana (sobre todo, mujeres) es del 26.5% frente al 15.2%. La mayor parte de los empleos son de baja cualificación, a tiempo parcial y temporales, y se concentran en el comercio (61,3%), especialmente en la venta en mercadillos (46,3%).

Sobre la percepción de la discriminación, tres de cada diez gitanos confiesan haber sido discriminados en el último año tan sólo por ser gitanos (sobre todo, por servicios de salud, en entrevistas de empleo y en el contacto con los servicios sociales). Por otro lado, el 4% de los gitanos viven en chabolas y el 12% en infraviviendas. En el ámbito de la salud, los gitanos tienen peores condiciones porque tienen, en general, peores condiciones de vida (formación, empleo, recursos, vivienda). La prevalencia de

²⁰ En el Informe se recomienda ofrecer incentivos materiales y aumentar las opciones de formación profesional en la escuela.

enfermedades crónicas, riesgos de accidentes y problemas de salud buco-dental es mayor entre la comunidad gitana, que, en general, sigue pautas de alimentación menos saludables. Las mujeres gitanas muestran peor estado de salud y niveles de sobrepeso más altos que los gitanos y que la población no gitana. Todo esto genera una mayor utilización de los servicios médicos y de los productos farmacéuticos.

Un capítulo particularmente relevante es el relativo a la imagen que de la comunidad gitana transmite los medios de comunicación. No hay que olvidar que el corazón de la discriminación son los estereotipos negativos hondamente arraigados en el imaginario colectivo, y los medios son la herramienta más poderosa de construcción y difusión de estereotipos. Pues bien, los medios, a menudo, incurren en conductas discutibles: mencionan la etnia en sucesos sin necesidad; destacan sólo o principalmente los hechos más morbosos o sensacionalistas (por ejemplo, en la serie de reportajes que ha emitido la cadena Cuatro titulada “Palabra de gitano” en casi todos ellos se ha mostrado una boda según el rito gitano enfatizando el rito del pañuelo); transmiten tópicos negativos (asociando los gitanos sólo al tráfico de drogas, a la violencia o a la petición de ayudas sociales); muestran sólo o principalmente gitanos con torpe expresión; no se emiten noticias positivas o diferentes del estereotipo; se suele desconocer la rica complejidad de la comunidad gitana; no se suele evitar la confusión entre la cultura gitana y la cultura de la marginación en la que viven algunos gitanos; apenas hay opiniones de gitanos o informaciones hechas por ellos; las mujeres gitanas son unas perfectas desconocidas e invisibles; no suelen mostrar hechos racistas; a veces difunden comentarios anónimos racistas (sobre todo en internet); se emplea el humor como justificación de los insultos y los prejuicios²¹; se ofrecen hechos y noticias descontextualizadas; etc.

Tampoco el capítulo de la participación social y política de los gitanos resulta positivo. No hay datos disponibles, pero apenas hay gitanos en cargos de representación política, como se observa en otra parte de este mismo documento. El Informe del Relator Especial (2013) llega a recomendar que cada Comunidad Autónoma seleccione un representante gitano para su respectivo *State Council* (Parlamento territorial –párrafo 70). Las políticas de reconocimiento de la diferencia cultural tampoco gozan de buena salud: basta ver, por ejemplo, la total ausencia de la cultura gitana de los libros de texto escolares, a pesar de una convivencia en España de más de cinco siglos²².

Un aspecto particularmente importante de la situación de la comunidad gitana se refiere a las mujeres gitanas. El concepto de discriminación múltiple o interseccional, que es mencionado en diversas partes de este Informe, apunta a la existencia de “minorías dentro de las minorías”, esto es, a la existencia de discriminaciones específicas sobre algunas personas por la concurrencia simultánea de dos o más rasgos de discriminación, en este caso, el género y la etnia. Por otro lado, una de las características más relevantes de la discriminación por género es, precisamente, la de su transversalidad. Pues bien, a pesar de ello, la situación de las mujeres gitanas en España apenas ha sido estudiado, es

²¹ En el Informe anual de la Defensora del Pueblo (2012, p. 173), se recuerda cómo desde tal institución se invitó a RTVE a que los guionistas de un programa de radio “extremaran el celo en el cuidado de los contenidos” de un determinado programa de humor, “evitando situaciones o expresiones que pudieran resultar discriminatorias”.

²² Una de las recomendaciones del Cuarto Informe sobre España de la ECRI (2011, p. 24) es que se incluya de modo obligatorio en el plan de estudios de todos los alumnos de España y en el programa de formación del profesorado, la contribución positiva de la población gitana a la historia y la cultura españolas.

un fenómeno en gran medida invisible, y tampoco hay políticas públicas específicas de carácter significativo. Un Informe de investigación de la Fundación Surt de junio de 2012²³ ha mostrado que, aunque hay diversidad de situaciones respecto de las mujeres gitanas, la familia patriarcal es una de las instituciones centrales de la comunidad gitana. En este tipo de familia se produce dinámicas de discriminación por género importantes, apenas conocidas ni percibidas como discriminatorias por sus potenciales víctimas. El Informe alude a mecanismos de reconocimiento social de las mujeres como la sumisión a la autoridad masculina (e incluso de otros, destacando un papel importante la figura de la madre del marido), la virginidad antes del matrimonio y la fidelidad después y la maternidad. Un problema muy grave que todavía es más desconocido en el interior de la comunidad gitana es el de la violencia de género, que en el Informe de la Fundación Surt aparece como legitimada en muchas ocasiones (por la culpabilización de las víctimas), normalizada, invisibilizada, ocultada e incluso negada. Ciertamente, hay aquí un objetivo de política pública por explorar. En cualquier caso, debería hacerse dando protagonismo a las propias mujeres gitanas, y a los varones gitanos también, para no reforzar, de modo paternalista, los mecanismos discriminatorios que pesan sobre toda la comunidad.

²³ Autoras: Nuria Francolí y Mar Camarasa. Informe cofinanciado por la Comisión europea a través del programa Daphne III.