

Aportaciones a la consulta pública para la elaboración de una Ley Orgánica contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de intolerancia

Rights International Spain (RIS) es una organización no gubernamental e independiente que trabaja en la investigación e identificación de vulneraciones de derechos civiles, propone soluciones a las autoridades estatales, europeas e internacionales y promueve actividades de sensibilización pública.

En los últimos años, nuestro labor en materia de lucha contra la discriminación racial se ha centrado fundamentalmente en los siguientes ámbitos:

- El diseño e implementación de herramientas para el diagnóstico del racismo a través de los Análisis de Impacto Sobre Igualdad Racial (AIIR): instrumentos para un análisis sistemático de cómo prácticas, políticas o normas afectan a diferentes grupos étnico-raciales que tienen como objetivo reducir, eliminar, prevenir el racismo y apoyar la equidad racial mediante la proposición de medidas proactivas y preventivas.
- La erradicación del uso de perfiles basados en características étnico-raciales en las identificaciones realizadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE). Desde RIS hemos realizado varias investigaciones sobre la prevalencia[1] y las consecuencias de estas prácticas[2], además de una labor de incidencia social y política para concienciar sobre su impacto negativo en la sociedad y la erosión que generan en la confianza ciudadana hacia las instituciones del Estado.

Por todo ello, consideramos relevante nuestra aportación de una serie de recomendaciones al trámite abierto por el Ministerio de Igualdad el pasado 22 de marzo hasta el 10 de mayo, para la [consulta pública previa a la elaboración de un proyecto normativo consistente en una Ley Orgánica contra el Racismo, la Discriminación Racial y otras formas conexas de intolerancia](#).

Recomendación 1. Uso de Análisis de impacto sobre igualdad racial (AIIR)

Dado que la exposición de motivos de la consulta promovida por el Ministerio de Igualdad expresa como objetivo *establecer un marco legal adecuado para la prevención de todas las formas de discriminación racial y formas conexas de intolerancia*, desde **RIS recomendamos introducir de manera transversal en todos los procesos de toma de decisiones públicas estos instrumentos de Análisis de impacto sobre igualdad racial (AIIR) para un correcto diagnóstico sobre el alcance e impactos de la desigualdad racial** de las normas, procedimientos y actos administrativos en políticas y prácticas, de igual manera que se aplican herramientas de análisis para evitar, por ejemplo, las desigualdades relacionadas con el género.

Se trata de herramientas de diagnóstico que permiten visibilizar el alcance de las desigualdades raciales presentes en el sistema y en la sociedad. Los AIIR promueven un análisis sistemático que permite identificar elementos discriminatorios y causantes de desigualdad en procesos de toma de decisiones y, a su vez, ayudan a proponer soluciones prácticas. Su objetivo es reducir, eliminar y prevenir el racismo en las instituciones y las desigualdades a la vez que apoyar la equidad racial a través de medidas proactivas y preventivas. Están enfocadas en la administración pública aunque son aplicables a otros ámbitos.

RIS ha liderado la implementación de estos análisis en el Estado español a través del proyecto “Empoderamiento de comunidades afrodescendientes en España a través de los AIIR”^[3] que, junto a organizaciones y colectivos antirracistas, han diseñado una herramienta pionera adecuada a nuestro contexto: Cuestionario de Estudio y Diagnóstico sobre Igualdad Racial (EDIRE)^[4]

Los AIIR y el Cuestionario EDIRE se han aplicado en los últimos meses de la mano de organizaciones y colectivos de la sociedad civil en varias ocasiones. Una primera, para el diagnóstico del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital (IMV)^[5] aprobado por el Gobierno como parte de las medidas para hacer frente a la crisis sanitaria del Covid-19. En una segunda etapa, para el análisis de la Proposición de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación^[6].

Recomendación 2. Prohibición de las identificaciones por perfil racial e introducción de instrumentos de control

Para luchar contra la perfilación étnico-racial es fundamental el **reconocimiento explícito** de su uso debido a que la negación constante de este hecho (por parte de autoridades políticas, policía y parte de la ciudadanía) no solo perpetúa prácticas policiales injustas, además constituye una negación ofensiva e hiriente de las experiencias de personas que lo sufren.

Reconocido un problema ampliamente documentado, desde RIS **recomendamos tres líneas de actuación:**

1. Prohibición explícita por ley de las identificaciones por perfil racial estableciendo límites claros a la hora de parar y registrar personas, incluyendo criterios de sospecha

razonable. Se debe modificar el actual marco normativo como ya instó el Relator Especial de la ONU sobre el Racismo^[7] al señalar que la norma debe “prohibir claramente la elaboración de perfiles étnicos, en la medida en que los indicadores relacionados con raza o etnia, religión u origen nacional, no puedan ser indicios de conductas delictivas”.

La ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana establece que los controles policiales de identidad deben respetar los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por motivos de origen étnico-racial. No obstante, esta prohibición general se demuestra insuficiente, puesto que se continúan documentando identificaciones discriminatorias. Por ello, es necesaria una reforma de la ley, concretamente del art. 16.1. párr. 3, para introducir la prohibición expresa de identificaciones por perfil racial.

Para introducir esa prohibición hace falta definir el perfil étnico-racial (*racial/ethnic profiling*, en inglés), comúnmente descrito como el “uso de generalizaciones basadas en la etnia, raza, origen nacional o religión, en lugar de pruebas objetivas o el comportamiento individual, como elemento determinante (aunque no sea el único) para aplicar el Derecho y/o en investigaciones sobre quién ha participado en actividades delictivas o que puedan serlo”^[8].

Además, es necesaria la definición de sospecha razonada, que alude a “motivos que forman parte esencial de la salvaguardia contra el arresto y la detención arbitrarios e implican la existencia de evidencias, hechos o información que satisface a un observador objetivo de que la persona en cuestión puede haber cometido el delito”^[9]. Se trata de una forma de proceder que viene establecida por el propio Código Europeo de Ética de la Policía^[10]: “las investigaciones policiales deben fundarse al menos en sospechas razonables de que una infracción ha sido cometida o va a cometerse”.

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia^[11] instó a que los Estados debían “introducir un estándar de sospecha razonable, según el cual los poderes relacionados con actividades de control, vigilancia o investigación sólo pueden ejercerse sobre la base de una sospecha fundada en criterios objetivos”.

2. La supervisión de la acción policial mediante datos empíricos objetivos, obtenidos gracias a la documentación de los controles policiales. Hablamos de implementar **formularios de parada**, un registro por escrito de cada identificación en el que se enumeran las razones de la misma. Además, el agente deberá entregar una copia del registro a la persona identificada.

Estos registros deben incluir **datos étnico-raciales y la nacionalidad** de la persona identificada en conformidad con la normativa de protección de datos. Además, para dotar de sentido esta labor, se deben publicar estadísticas anonimizadas como ejercicio de transparencia y diálogo ciudadano con vistas a afrontar prácticas policiales sesgadas según datos empíricos objetivos.

El Relator Especial de la ONU sobre el racismo destacó la utilidad de esta herramienta por permitir “recopilar datos policiales, incluidas estadísticas desglosadas por etnia y

raza, esenciales para demostrar la existencia y el alcance de la discriminación" e identificar "prácticas policiales que centran una atención desproporcionada e injustificada en determinados grupos raciales basándose en estereotipos que asocian etnia y raza con el crimen"^[12] .

El propio Defensor del Pueblo^[13] recomendó en 2013 el uso de estos formularios para acabar con la perfilación racial en la actuación policial, pidiendo, sin éxito, que se hicieran extensivos a los diferentes cuerpos policiales.

3. Fortalecer las garantías y los mecanismos de denuncia con la creación de cauces más accesibles y efectivos, fortaleciendo las facultades de la oficina del Defensor del Pueblo y creando un mecanismo de supervisión policial independiente, especializado y accesible. Este apartado se corresponde con el objetivo que se busca alcanzar en la consulta pública del Ministerio de Igualdad cuando señala la necesidad de mejorar la atención a las víctimas de la discriminación racial y de la intolerancia asociada.

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)^[14] pidió a los Estados la creación de un organismo independiente de la policía y las autoridades judiciales, encargado de la investigación de los presuntos casos de discriminación racial y mala conducta por motivos raciales por parte de la policía, señalando estos mecanismos como "un medio extremadamente importante para disuadir el abuso de los poderes policiales, pero también para restaurar y asegurar la confianza pública en el sistema policial, garantizando la rendición de cuentas".

Recomendación 3. Recogida de datos desglosados por raza y etnia

Mediante la recogida de datos desglosados por raza y etnia se aborda otro de los objetivos que el Ministerio de Igualdad pretende alcanzar con la norma objeto de consulta: disponer de más datos y conocer por qué muchas víctimas del racismo y la discriminación racial no confían en las instituciones y no denuncian estos actos. Información fundamental para revertir esta situación y generar confianza en las instituciones.

Una de las cuestiones transversales que RIS ha detectado durante todos estos años de lucha contra la discriminación racial es la ausencia de datos públicos desglosados por raza y etnia. Durante su visita a nuestro país, el Grupo de Trabajo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Afrodescendientes denunció^[15] la vulneración de los derechos humanos de las personas afrodescendientes en relación al racismo que viven en España, incidiendo en la ausencia de datos desglosados por etnia o raza como herramienta indispensable para obtener información precisa sobre la población, información necesaria para legislar y formular soluciones concretas para realidades existentes.

Una manera objetiva de identificar la discriminación, exclusión y desigualdad, el reconocimiento de la diversidad y el conocimiento de las diferencias existentes en la sociedad es mediante la **recogida de datos desagregados sobre raza y etnia con**

carácter general para poder determinar el impacto específico de normas, políticas y prácticas sobre determinados grupos sociales^[16] .

Diversos organismos internacionales han señalado la necesidad de recoger de forma sistemática datos desagregados por raza y etnia para atajar problemas arraigados en las propias instituciones de los estados. Es el caso del Relator Especial de la ONU sobre el Racismo^[17], de la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa^[18] o del Tribunal Europeo de Derechos Humanos^[19], quienes han recomendado esta vía como una forma de evidenciar y combatir la discriminación racial en todos los niveles. La propia Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA) señaló la importancia de que los Estados Miembros se aseguraran de **recopilar datos seguros, válidos, comparables y desagregados sobre el origen étnico-racial de la población, basada en la auto identificación** de los propias personas afectadas^[20].

- [1] Rights International Spain (2019): “Bajo Sospecha: el impacto de los controles policiales discriminatorios”. Disponible en <https://rightsinternationalspain.org/bajo-sospecha-impacto-de-las-practicas-policiales-discriminatorias-en-espana/>
- [2] RIS & Equipo Decenio Afrodescendiente (junio 2020): “Crisis Sanitaria Covid-19: racismo y xenofobia durante el estado de alarma en España”. Disponible en: <https://rightsinternationalspain.org/crisis-sanitaria-covid-19-racismo-y-xenofobia-durante-el-estado-de-alarma-en-espana/>
- [3] Rights International Spain (Junio 2021): “Empoderamiento de comunidades afrodescendientes en España a través de los Análisis de Impacto sobre Igualdad Racial (AIIR)” Disponible en <https://rightsinternationalspain.org/analisis-de-impacto-sobre-igualdad-racial/>
- [4] Rights International Spain (Diciembre 2021): “Estudio y Diagnóstico sobre Igualdad Racial en España (EDIRE) Cuestionario” Disponible en <https://rightsinternationalspain.org/analisis-de-impacto-sobre-igualdad-racial/>
- [5] Rights International Spain (Julio 2021): “Análisis de Impacto sobre Igualdad Racial (AIIR) a la Prestación de Ingreso Mínimo Vital”. Disponible en: <https://rightsinternationalspain.org/analisis-de-impacto-sobre-igualdad-racial/>
- [6] Rights International Spain (Diciembre de 2021): “Decisiones 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”. Disponible en: <https://rightsinternationalspain.org/presentamos-las-conclusiones-del-analisis-sobre-la-ppl-para-la-igualdad-de-trato-y-la-no-discriminacion/>
- [7] Naciones Unidas, Asamblea general “Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mutuma Ruteere” A/HRC/29/46 (Abril 2015). Disponible en https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjXprj1otHwAhV OyxoKHdL4DBoQFjACegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FEN%2FHRCBodies%2FHRC%2FRegularSessions%2FSession29%2FDocuments%2FA_HRC_29_46_en.doc&usg=AOvVaw0g4890wyBU8veTBS5XCBWx
- [8] García Añón, J., Llorente Ferreres, A., Bradford, B., García Sáez, J. A., & Gascón Cuenca, A. (2013). Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales.
- [9] Gusinsky v. Russia, App. No. 70276/01, European Court of Human Rights, Judgment of May 29, 2004, para. 53. It should be noted that random controls in certain areas based on information and facts related to the commission of crimes in those areas would respect the reasonable suspicion standard.
- [10] Recomendación Rec. (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía. (Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765a reunión de los Delegados de los Ministros)
- [11] Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mutuma Ruteere, “Racial and ethnic profiling in law enforcement agencies”, 20 April 2015 [UN doc. A/HRC/29/46].
- [12] Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, op. cit. párr. 68.
- [13] Defensor del Pueblo. Recomendación 45/2013. (17 de abril de 2013). Anexo E.1, pp. 154-156. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013_Anexo_E_1_Recomendaciones_2013.pdf
- [14] ECRI General Policy Recommendation N°11, op. cit., para. 10
- [15] Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (2018). *Op cit.*, párr. 5; European Union Agency for Fundamental Rights. (2010). *Towards More Effective Policing Understanding and Preventing Discriminatory*:
“Se recomienda vivamente al Gobierno que recoja, recopile, analice, difunda y publique datos estadísticos fidedignos, desglosados según criterios étnicos, sobre la base de la autoidentificación voluntaria, y que adopte todas las medidas necesarias para evaluar periódicamente la situación de los individuos y los grupos que son víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia”

- [16] Rights International Spain (2021). Análisis de Impacto sobre Igualdad Racial (AIIR) a la Prestación de Ingreso Mínimo Vital. Disponible online: <https://rightsinternationalspain.org/analisis-de-impacto-sobre-igualdad-racial/>
- [17] Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (2015). *Informe del Relator Especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia*, párr. 28 y ss. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/A.70.335.pdf>
- [18] Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa. (2020). *Combating Racism and Racial Discrimination Against People of African Descent in Europe*, 24 de Noviembre, p.11.
- [19] Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2010). Caso Gilian y Quinton c. Reino Unido, no. 4158/05, 28 de Junio.
- [20] Fundamental Rights Agency. (2017). *Being Black in the EU Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II)*. Disponible online: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-being-black-in-the-eu-summary_en.pdf