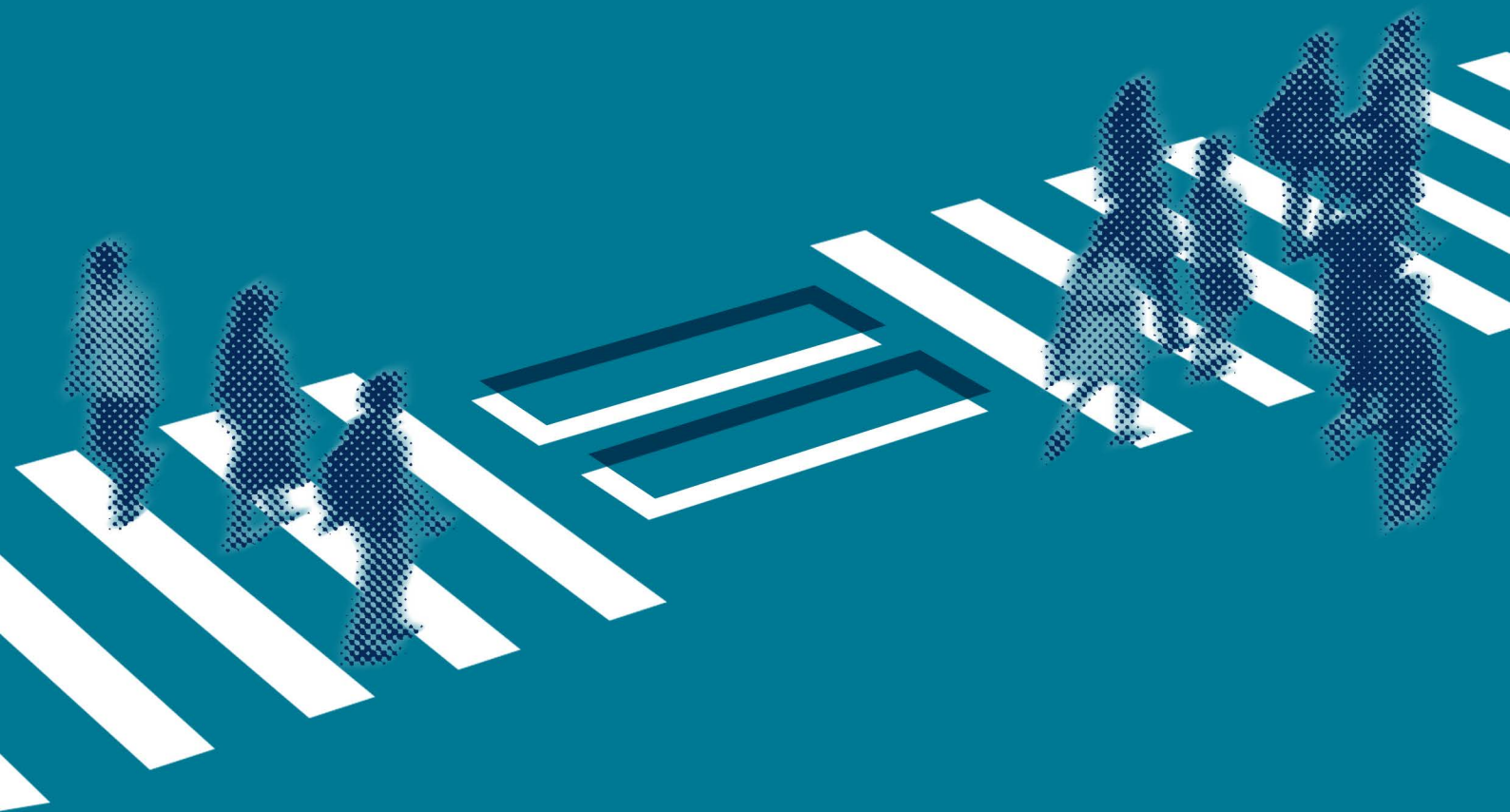


Guia per a
l'elaboració
d'informes integrals
sobre la discriminació
a la ciutat



Aquesta guia es presenta com una eina pràctica al servei de les administracions públiques i entitats per a analitzar de manera integral la discriminació a les ciutats, a partir d'un diagnòstic més real de què cal perquè la igualtat i la no discriminació siguin una realitat, no sols en les normes jurídiques, sinó en la vida de tots i totes.

És necessari disposar d'informació que reflecteixi de manera real què entenem per discriminació, on i com s'està produint i respecte a quines persones, no a partir de fraccions de la realitat social, sinó del nombre més gran de parts que conformen la globalitat d'una ciutat.

Autor: Karlos Castilla

Traducció de l'original en castellà: Lupe Pozo

Data: Setembre 2020

Edició:

Institut de Drets Humans de Catalunya

Av. Meridiana 32, entr. 2a. Esc B

08018 Barcelona

www.idhc.org

Imatge, disseny i maquetació: nadianmartin.com



Aquesta obra està sota una llicència de Creative Commons Reconeixement-NoComercial 4.0 Internacional. Es pot copiar, distribuir, comunicar públicament, traduir i modificar, sempre que sigui per a fins no comercials i es reconegui la seva autoria.



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament



Generalitat
de Catalunya



Ajuntament
de Barcelona

El contingut d'aquesta publicació és responsabilitat exclusiva de l'Institut de Drets Humans de Catalunya i no reflecteix necessàriament l'opinió de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament ni de l'Ajuntament de Barcelona.

I. Introducció 8

1. Objectius de la guia 10
 2. A qui s'adreça la guia? 10
 3. Estructura de la guia 11
-

II. Marc contextual i normatiu 12

1. Conceptes clau 13
 2. Marc normatiu 18
-

III. Elaboració d'informes integrals sobre discriminació a la ciutat 28

1. Quan s'han de realitzar informes integrals sobre discriminació a la ciutat? 29
2. Quin tipus d'informe sobre discriminació es proposa elaborar amb aquesta guia? 30
3. Què s'entén per discriminació arran de l'informe? 30

4. Preguntes bàsiques per al disseny de l'informe integral sobre discriminació	33
i. Qui coordina l'informe?	33
ii. Qui participa en l'elaboració?	33
iii. Quines categories o característiques personals s'inclouen?	34
iv. Com s'identifica la persona que va cometre l'acte discriminatori?	35
v. Com es determinen els llocs on es va cometre l'acte discriminatori?	36
vi. Com es classifiquen els actes discriminatoris?	38
vii. S'ha d'especificar si l'acte discriminatori va generar la violació d'un altre dret?	39
viii. S'ha d'incloure quina va ser l'atenció o acció que es va desenvolupar a favor de la persona que va ser discriminada?	40
ix. S'ha d'incloure l'estat en què es troben els casos recollits en l'informe?	41
x. Quina altra informació podria ser rellevant com a part de l'informe?	42
5. Altres aspectes i estratègies rellevants per a l'elaboració d'informes integrals sobre discriminació	42
i. Disseny de la metodologia	42
ii. Creació d'una base de dades	43
iii. Integració d'equips i divisió de treball	44
iv. Previsions pressupostàries	44
v. Limitacions de la informació disponible	45
vi. No oblidar les persones afectades per la discriminació	45
6. Resultats i efectes de l'informe integral sobre la discriminació	45
i. Quins resultats s'haurien d'obtenir?	46
ii. Com s'han de presentar els resultats?	46
iii. Què hi ha després del primer informe integral sobre la discriminació a la ciutat?	47

IV. Exemples d'informes integrals sobre discriminació

Objectiu

Proporcionar eines útils per a l'elaboració d'informes integrals sobre la discriminació en una ciutat.

A qui es dirigeix?

A tota administració pública, organització, associació, entitat, plataforma, grup de persones o persones en particular que tinguin la responsabilitat i l'interès d'elaborar d'informes integrals sobre la discriminació en una ciutat.

Eines facilitades

- Definició de la discriminació. ▷
- Marc normatiu de referència sobre discriminació. ▷
- Categories o grups de persones que per les seves característiques personals han de ser considerades en un informe integral sobre discriminació. ▷
- Metodologies per a la recopilació d'informació. ▷
- Estratègies per a l'elaboració i difusió de l'informe. ▷
- Conseqüències i resultats esperats d'un informe integral sobre discriminació. ▷

7

Estructura

- Marc contextual i normatiu de la no discriminació. ▷
- Pautes per a l'elaboració d'informes integrals sobre discriminació a la ciutat. ▷
- Exemples d'informes integrals sobre discriminació. ▷





Introducció

Es discrimina a la meua ciutat? Es discrimina al meu barri? A qui es discrimina? Aquestes són preguntes poc freqüents. Possiblement hi ha qui mai se les ha plantejat perquè per les seves característiques personals i el seu entorn no percep la discriminació o la percep com a part de la normalitat social. Una normalitat social que no es qüestiona. Per què?

Davant la creixent diversitat de les societats de pràcticament tot el món, també concorren situacions en què qualsevol incident o desacord entre persones amb característiques personals diferents es qualifica com a discriminació. De vegades pot tractar-se simplement d'una falta d'enteniment i comprensió, sovint motivada per estereotips i prejudicis.

En qualsevol d'aquestes dues suposicions extremes, així com en les múltiples situacions que es poden produir entre elles, es troba present la paraula *discriminació*, encara que no sempre s'entengui què és, quan ocorre i per què. Fins a cert punt és lògic, ja que és molt difícil conèixer amb certesa les situacions discriminatòries, no només des de relats quotidians o les notícies, sinó també pel que fa a les xifres, les persones afectades, els llocs més freqüents o el resultat final dels incidents que poden qualificar-se com a discriminatoris o en els que va ocórrer alguna discriminació.

I aquesta dificultat planteja més preguntes: Qui estableix què és i què no és un incident o situació discriminatòria? És suficient que una persona se senti discriminada per parlar de discriminació? Qualsevol persona pot sentir-se discriminada o només aquelles que tenen algunes característiques personals específiques? La discriminació és una situació de percepció o fets?

Des d'un àmbit estrictament acadèmic, totes aquestes qüestions poden ser estimulants; algunes ja tenen resposta, no sempre casual, i d'altres requereixen de noves reflexions. Però, en l'àmbit de les polítiques públiques, la teoria és només una de totes les variables a tenir en compte. La realitat en què s'actua és la referència que necessàriament s'ha d'observar, analitzar i prendre en consideració.

Així, per a poder parlar de l'"estat de la discriminació" en una ciutat cal alguna cosa més que teories i percepcions, es requereix conèixer la realitat i determinar què s'està entenent per discriminació, què s'està fent davant d'aquestes situacions i, sobretot, qui comet els actes discriminatoris, qui els rep, on es produeixen i quines solucions s'estan aportant.

Avui en dia, moltes d'aquestes respostes provenen de les organitzacions de la societat civil que treballen amb grups específics històricament discriminats. D'aquesta manera es disposa d'informació relativa a dones, persones amb discapacitat, persones migrants o de fets derivats d'actes racistes o homofòbics. En molts casos, es tracta d'informació recollida per una única organització i, per tant, es limita a una part de la ciutat o diverses ciutats d'un país, a un tipus d'incident i, òbviament, només a persones que tenen una característica personal que interessa principalment a aquesta organització, tot i que la persona pot tenir més d'una característica de les que històricament es consideren discriminades.

Sí, és innegable, hi ha respostes, però són parcials i limitades respecte a la realitat global d'una ciutat. No només perquè tan sols s'ocupen d'una part, sinó també perquè cada organització utilitza diferents metodologies, treballa en diferents temes específics, i difícilment observa més enllà de l'abast que respon a l'objecte i finalitat que té fixat.

És aquesta realitat, l'anàlisi de la discriminació, la que fa sorgir aquesta *guia per a l'elaboració d'informes integrals sobre la discriminació a la ciutat*: la necessitat de tenir diagnòstics conjunts que reuneixin tots els tipus de discriminació que es produeixen en una ciutat i identificar quins són els més constants, quins estan rebent atenció i quins ni tan sols es coneixen, ja sigui perquè no sorgeixen o simplement perquè no s'estan atenent específicament. És a dir, disposar d'informació que reflecteixi de manera més realista què és el que s'està entenent per discriminació, on, com i sobre quines persones està passant, però no segons les fraccions de la realitat social, sinó a partir del major nombre de parts que conformen la globalitat d'una ciutat.

Es tracta, per tant, d'un intent per sumar esforços. Una iniciativa que té com a finalitat permetre la recollida i anàlisi de la informació més real i precisa sobre la discriminació a les nostres ciutats, per a conèixer-la i, sobretot, per a dissenyar polítiques públiques que efectivament hi posin fi.

1. Objectius de la guia

Des de la perspectiva establerta anteriorment, aquesta guia té com a **objectiu general** dotar d'eines útils a qualsevol administració pública, organització, associació, entitat, plataforma, grup de persones o persones en particular per a l'elaboració d'informes integrals sobre la discriminació en una ciutat. Principalment a l'Estat espanyol, però amb idees aplicables en altres latituds.

D'aquest objectiu general es desprenen els següents **objectius específics**:

- a. Proporcionar una definició del que es pot considerar com discriminació.
- b. Delimitar el marc normatiu referent a la discriminació.
- c. Definir les categories o grups de persones que per les seves característiques personals s'hi han de considerar.
- d. Proposar metodologies per a la recopilació d'informació.
- e. Determinar algunes estratègies per a l'elaboració i difusió d'un informe sobre discriminació.
- f. Assenyalar quines haurien de ser les conseqüències o resultats.

2. A qui s'adreça la guia?

Aquesta guia pot ser utilitzada per qualsevol persona, grup de persones, plataforma, entitat, organització, associació i/o administració pública que vulgui o hagi d'elaborar un informe integral sobre discriminació en una ciutat. I encara pot ser més útil per a les persones encarregades de la coordinació, el disseny i la preparació d'aquests informes.



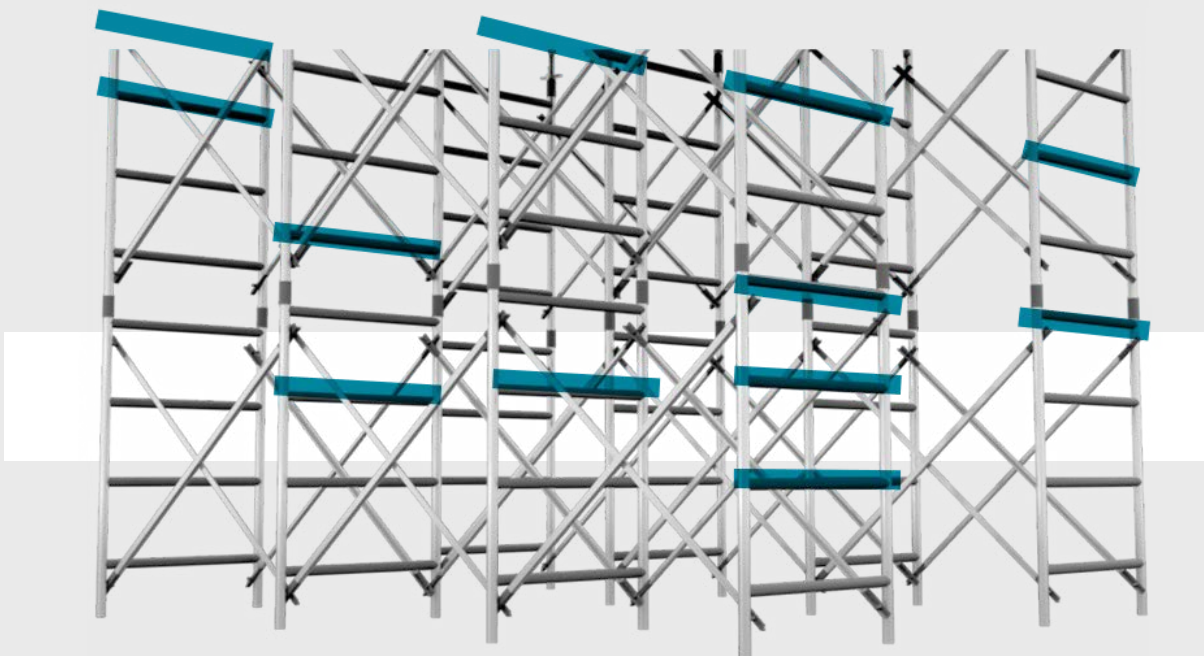
3. Estructura de la guia

Per complir els objectius anteriorment establerts, la guia es desenvolupa en dos grans apartats. El primer s'ocupa d'establir els conceptes clau sobre la discriminació, així com el marc normatiu més destacat en aquest àmbit.

El segon es troba centrat en determinar les estratègies, metodologies i resultats que es poden implementar per tal d'elaborar un informe sobre la discriminació que, sense establir un model únic, s'ocupi de totes les causes en què es presenta en una ciutat.

Posteriorment, s'ofereixen alguns exemples pràctics que podrien ser útils per entendre els dos apartats anteriors, com a reforç de les estratègies i metodologies proposades.

Aquesta guia pretén ser una eina que permeti l'articulació del que avui en dia són anàlisis profunds, però parcials, d'algunes formes de discriminació que es viuen a les ciutats. Una eina bàsica per analitzar de manera integral la discriminació a les ciutats amb la intenció de disposar d'un diagnòstic més real del què es necessita per fer realitat la igualtat i la no discriminació, no només en les normes jurídiques, sinó en la vida de tothom.





Marc contextual i normatiu

1. Conceptes clau

Durant molts anys, el diccionari de la Reial Acadèmia Espanyola definia la paraula *discriminar* com: "separar, distingir, diferenciar una cosa d'una altra"¹. No va ser fins a la seva dinovena edició, al 1970², que es va incloure com a definició de: "donar tractament d'inferioritat a una persona o un col·lectiu per motius racials, religiosos, polítics, de sexe, edat, condició física o mental, etc.". Aquesta definició s'ha mantingut idèntica³ fins a la seva vint-i-tresena edició publicada l'any 2014, que és l'última i la que encara es difon l'any 2020⁴.

Si bé allò descrit anteriorment no té gran rellevància analítica, ni proporciona una definició que sigui del tot satisfactòria, la seva importància radica en el fet que, contrari a allò que ocorre amb la idea d'igualtat, la de no discriminació és més moderna.

El terme discriminació, encara en un sentit força neutral, comença a desenvolupar-se de manera generalitzada en els estudis de dret internacional, i es va obrint pas en aquest àmbit. Amb aquest mateix sentit neutre, és a dir, sense la prohibició expressa de discriminació, es va incloure en algunes constitucions posteriors a la Segona Guerra Mundial com va ser la italiana de 1947 (article 3.1), la Llei fonamental de Bonn de 1949 (article 3.3) o la francesa de 1958 (article 1). Es considera que l'origen del principi de no discriminació com a prohibició es troba en el dret internacional, especialment en els tractats de drets humans aprovats en el marc de l'Organització de les Nacions Unides (ONU), després de la Segona Guerra Mundial.

D'aquesta manera, el primer document que recull amb precisió la distinció assenyalada és la Declaració Universal dels Drets Humans, aprovada el 10 de desembre de 1948 per l'Assemblea General de la llavors naixent ONU⁵.

Així, en el seu article 1, la Declaració estableix el principi d'igualtat d'acord amb les idees de les primeres proclames històriques i reproduccions constitucionals d'aquest principi:

“ Tots els éssers humans neixen lliures i iguals en dignitat i drets i, dotats com són de raó i consciència, s'han de comportar fraternalment els uns amb els altres. ”

1 Reial Acadèmia Espanyola, *Diccionario de la lengua española*, divuitena edició, Espasa-Calpe, Madrid, 1956.

2 Reial Acadèmia Espanyola, *Diccionario de la lengua española*, divuitena edició, Espasa-Calpe, Madrid, 1970.

3 Rodríguez-Piñero, Miguel i Fernández López Ma. Fernanda, *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986.

4 Reial Acadèmia Espanyola, *Diccionario de la lengua española*, tretzena edició, Espasa, Madrid, 2014.

5 Si bé la Declaració Americana dels Drets i Deures de l'Home va ser aprovada sis mesos abans que la Universal (maig 1948) i l'article 2 ja incloïa una referència al respecte, la seva formulació és més limitada en concretar només que: "els drets i deures consagrats en aquesta Declaració sense diferenciar raça, sexe, idioma, creença ni cap altra".

Per si no fos suficientment clar que tots els éssers humans neixen amb igualtat de drets, l'article 2 de la Declaració –universalment coneguda no només pel seu nom, sinó també per la seva difusió i importància– estableix:



1. Tota persona té tots els drets i llibertats proclamats en aquesta declaració, sense distinció de raça, color, sexe, idioma, religió, opinió política o qualsevol altre tipus, origen nacional o social, posició econòmica, naixement o qualsevol altra condició.

2. A més, no es fa cap distinció basada en l'estatus polític, legal o internacional del país o territori sota la jurisdicció de la qual una persona depengui, tan si es tracta d'un país independent com d'un territori sota administració fiduciària, no autònom o subjecte a qualsevol altra limitació de sobirania. ”

Idees que, en conjunt i tal i com succeeix amb la igualtat davant la llei i la no discriminació, es reflecteixen també en l'article 7 d'aquesta mateixa Declaració⁶.

La formulació de la "*no discriminació*" utilitzada en el primer paràgraf de l'article 2 de la Declaració Universal dels Drets Humans s'ha reproduït de manera similar en pràcticament tots els tractats internacionals de drets humans, universals i regionals. De la mateixa manera, en un nombre molt important d'instruments internacionals i proclames de drets que, sense ser tractats, reconeixen o desenvolupen alguns drets humans. Però també en un nombre molt important de constitucions.

Fins i tot en alguns tractats més recents, com la Convenció de les Nacions Unides sobre els Drets de l'Infant –un dels tractats més acceptats vist el nombre de ratificacions– s'ha ampliat la llista de supòsits que mereixen una protecció especial per no ser exclosos del gaudiment de drets i llibertats que s'hi reconeixen. La Convenció assenyalava⁷ la raça, color, sexe, llengua, religió, opinió política o d'altre mena, l'origen nacional, ètnic o social, posició econòmica, deficiències físiques, naixement o qualsevol altra condició.

D'aquesta manera, la prohibició de la discriminació pot ser interpretada com un blindatge del principi d'igualtat que busca no deixar cap persona fora de la seva protecció. Un principi que ha servit per actualitzar i modernitzar el principi d'igualtat.

6 Tots són iguals davant la llei i tenen dret, sense cap distinció, a igual protecció per la llei. Tots tenen dret a igual protecció contra qualsevol discriminació que violi aquesta Declaració i contra qualsevol incitació a la discriminació.

7 Vegeu l'article 2.

En la pràctica, el principi de no discriminació és, en gran part, una garantia reforçada del principi d'igualtat. El principi de no discriminació reconeix la protecció especial de les persones i dels col·lectius exclosos històricament de la protecció dels seus drets i llibertats. Les seves condicions o diferències amb les majories no són *per se* justificació suficient (i menys si és única) per crear o delimitar diferències en l'exercici, el gaudi i la protecció dels drets humans.

Així mateix, el principi de no discriminació manifesta emfàticament quines persones no poden quedar excloses d'aquesta igualtat formal reconeguda en els textos legals. És a dir, el ventall de la igualtat no només protegeix un grup específic de persones que històricament han estat dominant en l'àmbit social, econòmic i polític, un grup generalment format per aquells que han creat les normes jurídiques, institucions i òrgans dins d'un estat; sinó que el ventall de la igualtat també cobreix les persones que històricament han estat relegades.

La previsió del principi de no discriminació en un nombre significatiu de textos jurídics exigeix una justificació estricta de qualsevol diferència en el tractament de les persones ubicades en les categories que s'estableixen, en les diferents però molt similars formulacions d'aquest principi. L'estat té la potestat de tractar les persones de forma diferent, ja que no tota diferenciació és discriminatòria, però les diferències en el tractament de persones pertanyents a alguna de les categories especialment protegides per la no discriminació o particularment sospitoses de discriminació requereixen més justificació. Aquesta és una tasca complexa, a causa de la desenraonada (o manca de justificació objectiva) que disposen en un principi les categories esmentades, per justificar *gairebé qualsevol* tipus de diferència de tracte que s'hi fonamenti.

Per com s'ha formulat, els debats sobre el principi de no discriminació han originat les **categories sospitoses**, anomenades així pels sectors majoritaris de la doctrina i els tribunals nacionals i internacionals. Les categories sospitoses no són més que les persones (grup/categoria/condició) que solen ser enumerades i les que encaixen en aquesta clàusula enunciativa, però no de forma taxativa ni tancada; tampoc perfecta, ni fàcil de determinar.

Aquests llistats que prohibeixen específicament la discriminació no són absoluts, ni significa que la seva utilització doni lloc *per se* a una discriminació; sinó que amb ells se *sospita* d'una absència legítima i admissible de distinció en les diferències de tracte vers persones que pertanyen a aquestes categories, és a dir, es presumeixen com a discriminatòries les diferències en el tracte basades en aquestes categories.

De considerar-se absoluts, impediria l'aplicació de diferències que permetin a les persones pertanyents a aquestes categories reduir o eliminar desavantatges d'origen i així situar-les en igualtat davant determinats supòsits. Es tracta del desenvolupament de les anomenades **accions afirmatives**.

És important entendre correctament l'abast de la prohibició. La no discriminació és un principi negatiu, ja que prohibeix la desigualtat en tenir únicament com a justificació la pertinença a categories sospitoses, és a dir, que aquesta identificació és l'única o la base principal de la distinció. Les distincions admissibles no es poden fonamentar en el fet de ser o pertànyer a quelcom històricament contingent atès que no s'ha triat de manera autònoma, sinó en obrar de manera que es busqui igualar les condicions, donar les mateixes oportunitats, equilibrar la balança.

Seguint les disposicions de la Convenció Internacional sobre l'Eliminació de totes les formes de Discriminació Racial, es podria entendre que la **discriminació** no només **inclou qualsevol distinció**, sinó també tota **exclusió, restricció o preferència**. Aquest aspecte és molt important perquè generalment només es focalitza en la distinció, però s'obliden (intencionadament o no) les altres tres accions amb què també es pot discriminar.

Si qualsevol d'aquestes quatre accions es realitza per motius de raça, color, sexe, llengua, religió, opinió política o d'altra mena, origen nacional, ètnic o social, la posició econòmica, les deficiències físiques, el naixement o qualsevol altra condició de qualsevol persona, podria ser discriminatòria.

Cal destacar en aquest sentit que la discriminació pot ser directa i indirecta, com s'ha anat construint en la doctrina de la no discriminació.

És **directa** quan els actes, lleis o polítiques públiques desavantatjoses s'adrecen expressament a una categoria, grup o persona. És **indirecta** quan en aquests actes, lleis o polítiques públiques s'aplica un criteri aparentment neutral, en no adreçar-se a una categoria, grup social o persona, però s'hi imposa una càrrega desproporcionada o desavantatge concret respecte a altres persones que les perjudica o les impossibilita de situar-se en el supòsit previst.

Així mateix, per les formes en què es pot presentar un acte o situació discriminatòria, es parla de **discriminació per associació**, quan una persona és objecte de discriminació com a conseqüència de la seva relació amb una persona d'un dels col·lectius protegits, sense que necessàriament pertanyi o s'identifiqui com a part d'aquest grup. Es distingeix de la **discriminació per error**, que és la situació en què una persona o grup de persones són objecte de discriminació com a conseqüència d'una consideració errònia, és a dir, en creure's o suposar que pertanyen a un grup determinat.

Juntament amb aquestes, també s'ha desenvolupat la idea de la **discriminació múltiple**, situació en què una persona, per les seves característiques personals, pertany a diversos col·lectius discriminats i pateix diferents discriminacions en diferents moments.

La discriminació múltiple no s'ha de confondre amb la **interseccionalitat**, ja que, encara que són molt semblants, en la primera ocorren discriminacions per diverses raons, ja sigui en un mateix moment o en un de diferent. Mentre que en la segona és, en primer lloc, un terme que pretén representar una metodologia a partir de la qual la desigualtat i/o la discriminació ha d'analitzar-se, entendre's i explicar-se.

Així, la interseccionalitat és una metodologia que serveix per analitzar com afecten i operen conjuntament diversos tipus de desigualtat i discriminació en una persona segons les seves característiques personals, així com especificar la forma en què aquestes causes de desigualtat i discriminació s'exacerben mútuament i es multipliquen entre elles d'acord amb el context social específic en què es manifesten o s'identifiquen.

Com s'observa de l'anterior, no existeix una única definició del què significa la no discriminació, fins i tot en el conjunt dels tractats internacionals derivats d'un mateix organisme internacional com les Nacions Unides. A nivell nacional ocorre el mateix, les configuracions jurídiques que es donen a cada país varien en funció dels elements que les integren.

Però aquesta manca de consens sobre el seu significat es limita als estrictes enteniments jurídics. No obstant això, cal destacar una qüestió positiva i és que aïlladament la paraula discriminació s'entén cada vegada més en diferents àmbits i llenguatges amb un sentit pejoratiu, com una conducta injusta, irracional, injustificable o arbitrària enfront d'una altra persona.

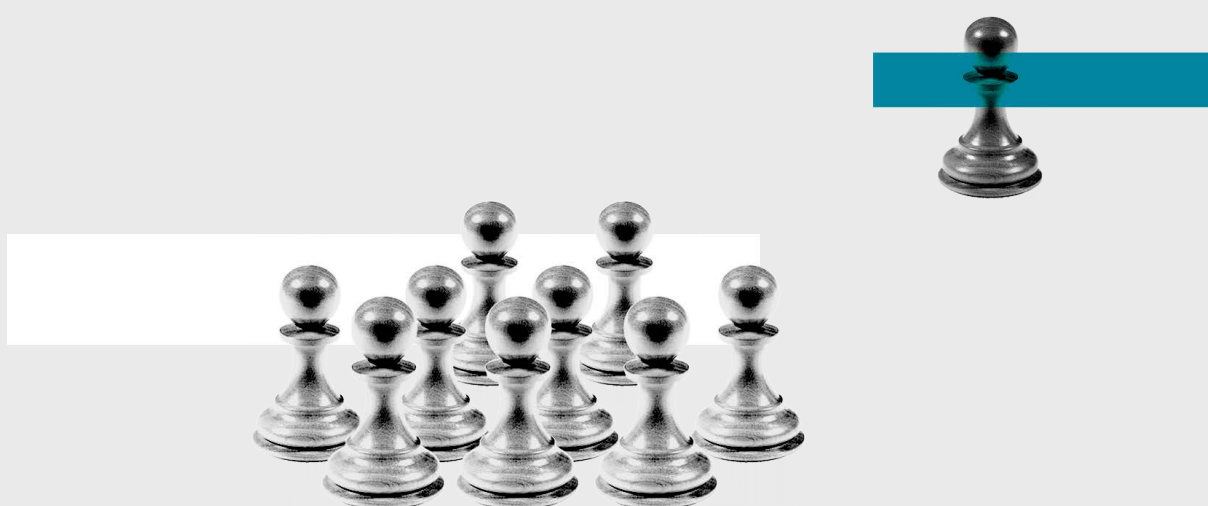
En la seva vessant jurídica, la part negativa de la no discriminació és que, malgrat tots els intents d'impedir que certs grups continuïn sota opressió, surtin de l'aïllament, del menyspreu i no siguin objecte de discriminació. Totes

II. Marc contextual i normatiu

les accions tracten aspectes concrets des de la formalitat del dret, però no han arribat a transformar ni una mica la desigualtat estructural que, heretada de les primeres discriminacions (allà on no va arribar el principi d'igualtat), s'ha transmès en la història de la humanitat i preval fins els nostres dies.

A partir del què s'ha establert fins aquí, els **conceptes clau** a considerar per a l'elaboració d'un informe sobre discriminació són, com a mínim, els següents:

Igualtat	Discriminació indirecta
Discriminació	Discriminació per associació
Categoria sospitosa	Discriminació per error
Accions afirmatives	Discriminació múltiple
Discriminació directa	Interseccionalitat



2. Marc normatiu

Pràcticament tots els tractats de drets humans i constitucions del món inclouen com a mínim una norma jurídica que recull, ja sigui com a principi o com a dret, la igualtat i la no discriminació.

Així, per exemple, es troba en els articles 2 (principi)⁸ i 7 (igualtat davant la llei)⁹ de la *Declaració Universal dels Drets Humans*; en els articles 2.2 (*no discriminació*)¹⁰, 3 (igualtat entre dones i homes)¹¹, 14 (igualtat davant els tribunals)¹² i 26 (igualtat davant la llei)¹³ del *Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics*; com a **normes genèriques internacionals** que estableixen el principi.

Però també es reflecteix en altres **normes regionals de caràcter genèric i en les normes internacionals especialitzades en drets humans**¹⁴.

Atès que aquesta guia està principalment destinada a ser aplicada a l'**Estat espanyol**, l'anterior es basa en afirmar que el principi d'igualtat s'inclou en la *Constitució espanyola* com a valor superior de l'ordenament jurídic (article 1.1)¹⁵, com a principi formal i dret subjectiu (article 14)¹⁶, i com a mandat d'igualtat material per als poders públics (article 9.2)¹⁷.

-
- 8 Tothom té tots els drets i llibertats proclamats en aquesta Declaració, sense cap distinció de raça, color, sexe, llengua, religió, opinió política o de qualsevol altra mena, origen nacional o social, fortuna, naixement o altra condició. A més, no es fa cap distinció basada en l'estatut polític, jurídic o internacional del país o del territori al qual pertanyi una persona, tant si és independent com si està sota administració fiduciària, si no és autònom, o està sota qualsevol altra limitació de sobirania.
 - 9 Tots són iguals davant la llei i tenen dret, sense cap distinció, a igual protecció per la llei. Tots tenen dret a igual protecció contra qualsevol discriminació que violi aquesta Declaració i contra qualsevol incitació a una tal discriminació.
 - 10 Cada estat part en el present Pacte es compromet a adoptar, segons els seus procediments constitucionals i les disposicions d'aquest Pacte, totes les mesures oportunes per dictar les disposicions legislatives o d'un altre ordre que fossin necessàries per fer efectius els drets reconeguts en aquest Pacte quan encara no quedin garantits per disposicions legislatives o d'un altre ordre.
 - 11 Els estats part en el present Pacte es comprometen a assegurar el mateix dret als homes i les dones a gaudir de tots els drets polítics i civils disposats en aquest Pacte.
 - 12 Totes les persones són iguals davant els jutjats i els tribunals de justícia.
 - 13 Tothom és igual davant la llei i té el dret, sense cap discriminació, a igual protecció de la llei. En aquest respecte la llei ha de prohibir totes les discriminacions i ha de garantir a tothom una protecció igual i efectiva contra qualsevol discriminació per motius de raça, color, sexe, idioma, religió, opinió política o d'una altra mena, origen nacional o social, posició econòmica, naixement o qualsevol altra condició social.
 - 14 Vegeu pàgina 25.
 - 15 Espanya es constitueix en un Estat social i democràtic de Dret, que propugna com a valors superiors del seu ordenament jurídic la llibertat, la justícia, la igualtat i el pluralisme polític.
 - 16 Els espanyols són iguals davant la llei, sense que pugui prevaler cap discriminació per raó de naixement, raça, sexe, religió, opinió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social.
 - 17 Correspon als poders públics promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que impedeixen o dificulten la seva plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

II. Marc contextual i normatiu

Però també, pel que fa a la no discriminació i segons el manament de l'article 10.2 de la Constitució¹⁸, l'anteriorment establert es reforça i concreta mitjançant el contingut dels:

- Articles 1 i 7 de la Declaració Universal dels Drets Humans.
- Article 14 del Conveni per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals.
- Article 1 del Protocol número 12 del Conveni Europeu.
- Article 2.1 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics.
- Article 2.2 del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals.
- Articles 20 i 21 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea.

Aquestes normes impliquen o busquen de manera específica que:

- Tots els drets humans i llibertats s'hagin de gaudir, respectar i garantir sense discriminació.
- L'anterior s'aplica a tota persona que es trobi en territori de l'Estat espanyol i estigui subjecta a la seva jurisdicció.
- Els motius especialment protegits són: naixement, raça, sexe, color, idioma, llengua, religió, opinió política o d'una altra mena, origen nacional o social, pertinença a una minoria nacional, posició econòmica o qualsevol altra condició o circumstància personal o social.

19

A més d'aquestes normes, existeix legislació a **Espanya** que reconeix o protegeix la igualtat i no discriminació en àmbits o grups específics, en què hi destaquen especialment les següents:

- Ley Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi penal (articles 22.4, 314, 510, 515.5).
- Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere.
- Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats d'estrangers a Espanya i la seva integració social (art. 3, 10.2, 11.2, 20.2, 21, 30.1, 50 d) i 60.3).

¹⁸ Aquest article estableix que: Les normes relatives als drets fonamentals i a les llibertats que la Constitució reconeix s'interpreten de conformitat amb la Declaració universal de drets humans i els tractats i els acords internacionals sobre aquestes matèries ratificats per Espanya.

- Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'Universitats (art. 45 i 46).
- Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i cossos de seguretat (art. 5. 1.b i 5.2.a i 27.3.c).
- Llei orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del Dret a l'educació (art. 1, 15, 20).
- Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació (art. 1.b i 1.l, 2.b, 17.d, 18.3, 23.c, 24.3, 33.c, 40.c, 66.3.g, 80, 82, 110, 112, 122, 126.2, 150.1.d, i 151.e).
- Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (art. 81).
- Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes.
- Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de Llibertat religiosa.
- Llei orgànica 2/2010, de 3 de març, de Salut sexual i reproductiva i de la interrupció voluntària de l'embaràs (art. 2.b, 3.3, 4, 5.1.d, 5.2.a i 12).
- Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de Protecció de la seguretat ciutadana (art. 16.1, últim paràgraf).
- Llei orgànica 1/2017, de 13 de desembre, de modificació de la Llei orgànica 5/1995, de 22 de maig, del Tribunal de Jurat, per a garantir la participació de les persones amb discapacitat sense exclusions.
- Llei orgànica 2/2018, de 5 de desembre, per a la modificació de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim electoral general per garantir el dret de sufragi de totes les persones amb discapacitat.
- Reial decret legislatiu 1/2002, de 29 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de regulació dels Plans i fons de pensions (art. 5.3).
- Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors (art. 4.2.c, 17, 24 i 28).

Atès que aquesta guia està pensada per a ser aplicada de manera especial a **Catalunya**, convé destacar les lleis autonòmiques d'aquesta comunitat que reconeixen o protegeixen la igualtat i no discriminació en determinats àmbits o grups específics. En aquest sentit destaquen especialment les normes següents:

- Estatut d'Autonomia de Catalunya (Preàmbul, art. 4, 15, 18, 19, 23, 32, 40.8 44.1 i 45.1).
- Llei 9/2017, de l'27 de juny, d'universalització de l'assistència sanitària amb càrrec als fons públics per mitjà del Servei Català de Salut (Preàmbul).

- Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial (art. 2.b).
- Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes.
- Llei 11/2014, de 10 d'octubre, per garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia.
- Llei 29/2010, de 3 d'agost, sobre l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya. (art. 4.3).
- Llei 21/2010, de 7 de juliol, d'accés a l'assistència sanitària de cobertura pública a càrrec del Servei Català de la Salut (Preàmbul).
- Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (art. 9).
- Llei 19/2009, de 26 de novembre, sobre l'accés a l'entorn de les persones acompanyades de gossos d'assistència (art. 13).
- Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'Educació (art. 22, 37, 41, 56, 97 i 202).
- Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives (art. 5.1 d), 10 i 47).
- Llei 5/2008, de 24 d'abril, sobre el dret de les dones a eradicar la violència masclista.
- Llei 18/2007, de 28 de desembre, sobre el dret a l'habitatge (art. 2 f) i h); 45, 46, 123.2.a).

Evidentment, a més de les normes abans citades, les cartes municipals i altres **normes derivades dels ajuntaments** estableixen en molts casos de manera expressa una prohibició de discriminació i el reconeixement de la igualtat davant la llei. No cal entrar en aquesta anàlisi tan particular, però és important que no es perdi de vista l'existència d'aquestes normes.

El nombre de normes jurídiques de diferent naturalesa que recullen el principi d'igualtat i no discriminació és molt ampli. Després de la seva anàlisi en detall, s'observa que, tot i que són coincidents en molts aspectes, també presenten diferències pel que fa a les categories o característiques personals especialment protegides enfront la discriminació.

De totes aquestes normes jurídiques, a continuació es destaca el contingut de set d'elles que, amb una força jurídica rellevant, són aplicables generalment a qualsevol persona i contenen uns llistats més amplis. D'aquesta forma, es pot determinar **quines són les categories o característiques personals que més es repeteixen en les normes aplicables** a l'Estat espanyol i que, per tant, serviran de base per determinar les categories legalment protegides.

II. Marc contextual i normatiu

Constitució espanyola (Art. 14)	Conveni europeu (Art. 14)	PIDCP (Arts. 2 y 26)	Llei de l'Estatut dels Treballadors (Art. 17)	Codi penal (Arts. 22.4 i 510)	Llei de protecció de la seguretat ciutadana (Art. 16)	Estatut d'Autonomia de Catalunya (Art. 40.8)
naixement	naixement	naixement			naixement	
opinió	opinions polítiques d'altres	opinió política o d'un altre tipus	idees polítiques		opinió	
raça	raça	raça		raça	origen racial	raça
religió	religió	religió	religió o conviccions	religió o creences	religió o creences	religió
sexe	sexe	sexe	sexe	sexe	sexe	sexe
qualsevol altra condició o circumstància personal o social	qualsevol altra situació	qualsevol altra condició social			qualsevol altra condició o circumstància personal o social	
	color	color				
	posició econòmica	posició econòmica				
	llengua	idioma	llengua			lingüístiques (art. 32)
	origen nacional o social	origen nacional o social	origen nacional	nació a la qual pertanyi	nacionalitat	origen / nacionalitat
	pertinença a una minoria nacional		origen ètnic	ètnia origen ètnic	origen ètnic	
condició social			condició social		condició social	condició social
			orientació o condició sexual	orientació o identitat sexual	orientació o identitat sexual	orientació sexual
			edat		edat	edat – persones grans (art. 18)
				gènere		gènere (arts. 19, 41 i 45)
			discapacitat	discapacitat	discapacitat	
				ideologia		
				malaltia		
			parentiu amb persones que pertanyen o estan relacionades amb l'empresa	situació familiar		
			estat civil			
			adhesió o no a sindicats i als seus acords			

Conceptes clau

- **Igualtat:** El principi jurídic i dret de tota persona a ser tractada sense distincions de cap mena, quan es troba en la mateixa situació que altres persones, en o per a l'exercici i gaudi de drets i llibertats, així com en el compliment de deures. Igualtat no és identitat, ni uniformitat, per la qual cosa les situacions desiguals han de ser tractades de manera desigual, sempre de manera justificada, objectiva, raonable i proporcional.
- **Discriminació:** L'acte o situació en el qual es distingeix, exclou, prefereix o restringeix l'exercici i gaudi de drets i llibertats o el compliment de deures d'una persona, atenent la seva condició o característiques personals, sense justificació objectiva, raonable i proporcional. Donar un tracte d'inferioritat, de desigualtat injustificada a les persones.
- **Categories sospitoses:** Les persones, grups, categories i/o condicions que s'enllisten en les diferents formulacions del principi de no discriminació en els textos normatius. Es tracta de llistats de prohibició específica de discriminació. Però no són categories absolutes, ni significa que *per se* el seu ús dóna lloc a una discriminació. Sinó que en les diferències de tracte a persones pertanyents a aquestes categories se sospita d'una absència de distinció legítima i admissible. És a dir, es presumeixen com a discriminatòries les diferències de tracte basades en aquestes categories.
- **Accions afirmatives:** Les accions que apliquen diferències que permeten a les persones pertanyents a les categories sospitoses disminuir o eliminar desavantatges d'origen i posar-les així en igualtat en determinats supòsits.
- **Discriminació directa:** Quan els actes, lleis o polítiques públiques desavantajoses estan dirigides expressament a una categoria, grup o persona.
- **Discriminació indirecta:** Quan en els actes, lleis o polítiques públiques desavantajoses s'aplica un criteri aparentment neutral, en no dirigir-se a una categoria, grup social o persona, però que imposa a aquests una càrrega desproporcionada o desavantatge particular respecte a altres persones que els perjudica o impossibilita col·locar-se en el supòsit previst.
- **Discriminació per associació:** Quan una persona és objecte de discriminació a conseqüència de la seva relació amb una persona d'un dels grups protegits, sense que necessàriament pertanyi o s'identifiqui com a part d'aquest grup.
- **Discriminació per error:** Situació en la qual una persona o un grup de persones són objecte de discriminació a conseqüència d'una apreciació errònia, és a dir, per creure's o suposar que pertanyen a un grup determinat.
- **Discriminació múltiple:** La situació en la qual una persona, per les seves característiques personals, pertany a diversos grups que són objecte de discriminació i sofreix diferents discriminacions en diferents moments.
- **Interseccionalitat:** Metodologia que serveix per a analitzar la forma en la qual diversos tipus de desigualtat i discriminació incideixen i operen de manera conjunta en una persona per les característiques personals que té, així com per a establir la forma en la qual aquestes causes de desigualtat i discriminació s'exacerben mútuament i multipliquen entre si d'acord amb el context social específic en el qual es posen de manifest o identifiquen.

Marc normatiu d'igualtat i no discriminació

Marc internacional universal

Tractats

- Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics (articles 2.2, 3, 14 i 26)
- Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (articles 2.2 i 3)
- Convenció Internacional sobre l'Eliminació de totes les Formes de Discriminació Racial (article 2)
- Convenció sobre els Drets del Nen (article 2)
- Convenció Internacional sobre la Protecció dels Drets de Tots els Treballadors Migratoris i dels seus Familiars (articles 1, 7, 18.1, 25, 27, 28, 43, 45.1, 48, 55 i 70)
- Convenció sobre l'Eliminació de Totes les Formes de Discriminació contra la Dona (articles 2, 3, 5 a 16)

Declaracions

- Declaració Universal de Drets Humans (articles 2 i 7)
- Declaració dels Drets del Nen (Principi 1)
- Proclamació de Teheran, Conferència Internacional de Drets Humans de Teheran, 13 de maig de 1968 (par. 1, 2, 5, 8 i 11)
- Declaració i Programa d'Acció de Viena, Conferència Mundial de Drets Humans, 14 a 25 de juny de 1993 (I.15; I.19; I.27; I.30; II.B.1, articles 19 a 24; II.B.2, articles 25 a 27)
- Declaració sobre els Drets de les Persones Pertanyents a Minories Nacionals o Ètniques, Religioses i Lingüístiques (articles 2, 3, 4.1 i 5)
- Conferència Mundial contra el Racisme, la Discriminació Racial, la Xenofòbia i les Formes Connexes d'Intolerància, Programa d'Acció, (paràgrafs de la Declaració: 1, 2, 7, 9, 10, 16, 25, 38, 47, 48, 51, 66 i 104)
- Convenció Relativa a la Lluita contra les Discriminacions en l'Esfera de l'Ensenyament (article 3)
- Declaració sobre la Raça i els Prejudicis Racionals (articles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 9)
- Declaració sobre els Drets Humans dels Individus que no són Nacionals de País en què Viuen (article 5.1.b i 5.1.c)
- Declaració sobre l'Eliminació de Totes les Formes d'Intolerància i Discriminació Fundades en la Religió o les Conviccions (articles 2 i 4)

Normativa específica de l'Organització Internacional del Treball

- Declaració relativa als Principis i Drets Fonamentals en el Treball i el seu Seguiment (2.d)
- Conveni No. 97 sobre els Treballadors Migrants (revisat) (article 6)
- Conveni No. 111 relatiu a la Discriminació en Matèria de Treball i Ocupació (articles 1 a 3)
- Conveni No. 143 sobre els Treballadors Migrants (disposicions complementàries) (articles 8 i 10)
- Conveni No. 168 sobre el Foment de l'Ocupació i la Protecció contra la Desocupació (article 6)

Marc internacional regional

Àfrica

- Carta Africana dels Drets Humans i dels Pobles "Carta de Banjul" (articles 2 i 3)
- Carta Àrab sobre Drets Humans (article 2)
- Declaració del Caire sobre Drets Humans en l'Islam (article 1)

Amèrica

- Carta de l'OEA (article 3.1)
- Convenció Americana sobre Drets Humans (articles 1 i 24)
- Declaració Americana dels Drets i Deures de l'Home (article 2)
- Protocol Addicional a la Convenció Americana sobre Drets Humans en Matèria de Drets Econòmics, Socials i Culturals, "Protocol de San Salvador" (article 3)

Europa – Consell d'Europa

- Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals (articles 1 i 14)
- Protocol No.12 al Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals (article 1)
- Carta Social Europea (article 19.4, 19.5 i 19.7)

Europa – Unió Europea

- Tractat de la Unió Europea (article 9)
- Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea (article 21)
- Directiva 2000/78/CE del Consell, de 27 de novembre de 2000, relativa a l'establiment d'un marc general per a la igualtat de tracte en el treball i l'ocupació
- Directiva 2000/43/CE del Consell, de 29 de juny de 2000, relativa a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte de les persones independentment del seu origen racial o ètnic

Marc estatal espanyol

- Constitució espanyola (articles 1.1, 9.2 i 14)
- Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi penal (articles 22.4, 314, 510, 515.5)
- Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere
- Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats d'estrangers a Espanya i la seva integració social (art. 3, 10.2, 11.2, 20.2, 21, 30.1, 50 d) i 60.3)
- Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'Universitats (art. 45 i 46)
- Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i cossos de seguretat (art. 5. 1.b i 5.2.a i 27.3.c)
- Llei orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del Dret a l'educació (art. 1, 15, 20)
- Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació (art. 1.b i 1.1, 2.b, 17.d, 18.3, 23.c, 24.3, 33.c, 40.c, 66.3.g, 80, 82, 110, 112, 122, 126.2, 150.1.d, i 151.e)
- Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (art. 81)
- Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes
- Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de Llibertat religiosa
- Llei orgànica 2/2010, de 3 de març, de Salut sexual i reproductiva i de la interrupció voluntària de l'embaràs (art. 2.b, 3.3, 4, 5.1.d, 5.2.a i 12)
- Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de Protecció de la seguretat ciutadana (art. 16.1, últim paràgraf)
- Llei orgànica 1/2017, de 13 de desembre, de modificació de la Llei orgànica 5/1995, de 22 de maig, del Tribunal de Jurat, per a garantir la participació de les persones amb discapacitat sense exclusions
- Llei orgànica 2/2018, de 5 de desembre, per a la modificació de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim electoral general per garantir el dret de sufragi de totes les persones amb discapacitat
- Reial decret legislatiu 1/2002, de 29 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de regulació dels Plans i fons de pensions (art. 5.3)
- Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors (art. 4.2.c, 17, 24 i 28)

Marco regional català

- Estatut d'Autonomia de Catalunya (Preàmbul, art. 4, 15, 18, 19, 23, 32, 40.8 44.1 i 45.1)
- Llei 9/2017, del 27 de juny, d'universalització de l'assistència sanitària amb càrrec als fons públics per mitjà del Servei Català de Salut (Preàmbul)
- Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial (art. 2.b)
- Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes
- Llei 11/2014, de 10 d'octubre, per garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per erradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia
- Llei 29/2010, de 3 d'agost, sobre l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya. (art. 4.3)
- Llei 21/2010, de 7 de juliol, d'accés a l'assistència sanitària de cobertura pública a càrrec del Servei Català de la Salut (Preàmbul)
- Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (art. 9)
- Llei 19/2009, de 26 de novembre, sobre l'accés a l'entorn de les persones acompanyades de gossos d'assistència (art. 13)
- Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'Educació (art. 22, 37, 41, 56, 97 i 202)
- Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives (art. 5.1 d), 10 i 47)
- Llei 5/2008, de 24 d'abril, sobre el dret de les dones a erradicar la violència masclista
- Llei 18/2007, de 28 de desembre, sobre el dret a l'habitatge (art. 2 f) i h); 45, 46, 123.2.a)

Marc municipal

És molt important tenir en compte que les **cartes municipals i altres normes derivades dels ajuntaments** estableixen en molts casos de manera expressa una prohibició de discriminació i el reconeixement de la igualtat davant la llei.

III.

Elaboració
d'informes
integrals sobre
discriminació a
la ciutat

Malgrat que en molts àmbits es parla d'igualtat i no discriminació, trobar informació actualitzada i completa, no teòrica, sinó pràctica que reflecteixi la realitat no sempre resulta senzill. Són pocs els esforços que es fan per recopilar dades concretes respecte a on, quan, per què i qui ha sofert actes discriminatoris, i menys encara els que busquen totes les causes de discriminació que es poden presentar. La gran majoria dels informes periòdics existents són parcials, i només s'ocupen d'una categoria o característica personal per la qual s'ha patit discriminació.

També hi ha informes que no són un reflex fidel de la realitat, sinó tan sols una recopilació de percepcions que, si bé ofereixen informació útil, no deixen de ser incompletes en tenir com a base les percepcions sobre la discriminació d'una mostra d'una determinada societat.

Davant aquesta realitat, la guia busca proporcionar a qualsevol administració pública, organització, associació, entitat, plataforma, grup de persones o persones en particular, unes eines que puguin considerar útils per a l'elaboració d'informes integrals sobre la discriminació soferta en una ciutat. Informes que s'ocupin de totes les causes per les quals una persona ha patit o denunciat discriminació en una ciutat determinada. Informes que donin mostra del que està passant més enllà de les percepcions respecte a grups específics, un reflex de les realitats quotidianes de la convivència humana en societats cada vegada més diverses.

1. Quan s'han de realitzar informes integrals sobre discriminació a la ciutat?


Quan es vulgui tenir informació actualitzada sobre la realitat de la discriminació en una ciutat. Quan es vulgui dissenyar polítiques públiques, canvis legislatius o accions que busquin posar fi de manera efectiva a les diferents situacions de discriminació que es presenten en una ciutat.

Si bé podrien donar-se altres motivacions, es considera que les dues anteriors, enteses de manera dependent una de l'altra, haurien de ser les principals raons per a posar en marxa el disseny i desenvolupament d'informes integrals sobre discriminació en l'àmbit municipal.

Idealment, aquest tipus d'informes haurien de dur-se a terme anualment o com a màxim de manera bianual, amb la finalitat de mesurar i avaluar periòdicament els canvis, així com per a fer els ajustos necessaris per a l'obtenció d'una millor informació.

2. Quin tipus d'informe sobre discriminació es proposa elaborar amb aquesta guia?

Un informe integral ha de partir de dos aspectes fonamentals:

- 
- a. La inclusió de totes les categories o característiques personals que s'estableixen en les lleis vigents com a raons per les quals no es pot discriminar una persona, i
 - b. El conjunt de casos o situacions que han estat denunciades o donades a conèixer durant l'últim any com a disposicions, fets, actes o conductes discriminatòries en una ciutat.

En ser un informe de gran amplitud, han de participar totes les persones, associacions, plataformes, organitzacions, institucions i dependències públiques i privades que treballin de manera directa amb les persones afectades per disposicions, fets, actes o conductes discriminatòries. Preferiblement, però no exclusivament, totes aquelles que comptin amb un servei d'atenció i denúncia davant d'aquestes situacions o que si més no les coneguin directament.

Es tracta d'un *informe integral*, no sols per incloure totes les categories i casos en què es presenta la discriminació, sinó també per comptar amb la participació de tots els actors implicats i afectats.

3. Què s'entén per discriminació arran de l'informe?

Si bé no és fàcil establir una definició única i senzilla, és important determinar de manera concreta què s'entén per discriminació. Com s'ha avançat, l'Estat té la facultat de tractar a les persones d'una forma diferent i no tota diferència de tracte en un àmbit privat, públic o en l'exercici de la funció pública és *per se* discriminatòria. De tota manera, si aquesta diferència es produeix únicament amb motiu d'alguna de les categories especialment protegides de no discriminació o són particularment sospitoses de ser-ho, existeix una gran probabilitat que s'estigui produint una discriminació.

III. Elaboració d'informes integrals sobre discriminació a la ciutat

A més, d'acord amb alguns òrgans nacionals i internacionals de protecció dels drets humans, hi ha **conductes o accions concretes que es duen a terme únicament en funció de les característiques personals** que té un ésser humà i han de presumir-se com a discriminatòries, i són les següents:

Convenció internacional sobre l'Eliminació de totes les formes de discriminació racial	Convenció sobre l'Eliminació de totes les formes de discriminació contra la dona	Comitè de Drets Humans de les Nacions Unides. Observació General 18	Directiva 2000/43/CE del Consell, de 29 de juny de 2000, relativa a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte de les persones independentment del seu origen racial o ètnic	Tribunal Europeu de Drets Humans ¹⁹	Tribunal Constitucional espanyol ²⁰
Distingir	Distingir	Distingir			
Excloure	Excloure	Excloure			
Restringir	Restringir	Restringir			
Preferir		Preferir			
			Tractar de forma menys favorable una altra situació que sigui comparable (directa)	Tractar de manera diferent, sense cap justificació objectiva ni raonable, les persones que es troben en situacions substancialment semblants	Tractar diferenciadament una igualtat de situació sense cap justificació objectiva ni raonable
			Situar en una posició particularment desavantajosa respecte d'altres persones (indirecta)		

19 Willis contra el Regne Unit, d'11 de setembre de 2002.

20 Sentències 22/1981, de 2 de juliol; 48/1981, de 10 de novembre de 1981; 68/1982, de 22 de novembre.

D'aquesta manera, com s'establia anteriorment, és evident que discriminar no sols inclou tota distinció, sinó també tota exclusió, restricció o preferència que no sigui possible justificar objectiva ni raonablement. Un aspecte molt important, ja que sovint només s'enfoca en la distinció, però s'obliden les altres tres accions amb les quals també es discrimina.

Així, es pot concloure que s'està davant d'un acte de discriminació quan es tracta d'una forma diferent, ja sigui distingint, exclouent, restringint o preferint, sense cap justificació objectiva i raonable, a persones que es troben en situacions substancialment similars. És el que s'anomena una **discriminació directa**.

Però també es parla de discriminació, quan una disposició, criteri o pràctica aparentment neutra, posa o pot posar particularment a una o diverses persones en una situació de desavantatge respecte d'altres per algun motiu de discriminació, tret que aquesta disposició, criteri o pràctica es pugui justificar objectivament amb una finalitat legítima. És el que s'anomena **discriminació indirecta**.

És també important destacar que un acte o situació de discriminació pot portar amb si mateixa o estar motivada per més d'una condició personal. Així, per exemple, es podria discriminar directa o indirectament no només per ser dona, sinó també per ser dona amb discapacitat que pertany a una comunitat ètnica específica. Això, que es pot presentar de moltes formes i combinacions, és el que sol anomenar-se **discriminació múltiple**.

Més concretament i com una referència de definicions mínimes per a l'elaboració de l'informe, es pot concretar que **discriminar és tractar de forma menys favorable una situació respecte a una altra que sigui comparable, sense una justificació objectiva i raonable, a partir de:**

Distinguir: Accions que, a partir de la identificació d'una o diverses característiques personals, donen un tracte diferent a una persona respecte d'una altra (o d'altres) davant una mateixa situació (discriminació directa).

Excloure: Accions que, a partir de la identificació d'una o diverses característiques personals, deixen sense poder exercir un dret a la persona que té aquestes característiques (discriminació directa).

Restringir: Accions que, a partir de la identificació d'una o diverses característiques personals, permeten l'exercici d'un dret de manera limitada a la persona que té aquestes característiques (discriminació directa).

Preferir: Accions que, a partir de la identificació d'una o diverses característiques personals, es dona prioritat a una persona que no és la que té aquestes característiques (discriminació directa).

Situar a desavantatge: Accions i mesures (lleis, polítiques públiques, anuncis, ofertes) que estableixen uns requisits o condicions que algunes persones, per les seves característiques personals, no podran complir (discriminació indirecta).

4. Preguntes bàsiques per al disseny de l'informe integral sobre discriminació

Per formalitzar el disseny i metodologia amb la qual es desenvoluparà l'informe, és útil plantejar-se de bon principi les següents qüestions:

i. Qui coordina l'informe?

En tractar-se d'un informe que pretén incloure el màxim nombre de categories protegides de discriminació i d'actors en el treball directe amb les persones que la pateixen, cal definir una coordinació general.

No existeix una única opció o resposta vàlida, ja que la coordinació es podria assumir des d'un ens de l'administració pública o mitjançant qualsevol persona o entitat participant. En qualsevol cas, la coordinació ha de servir per homologar criteris i acordar la metodologia a seguir, no per a delimitar una posició institucional específica.

La coordinació implica la facilitació i mediació amb la finalitat d'incloure el més gran nombre de supòsits i persones, i dissenyar metodologies que s'ajusten a les necessitats de cada ciutat i ens participants en l'informe. El paper de coordinació també exigeix el compromís i la responsabilitat per tal que el projecte arribi a bon fi i que els seus resultats puguin ser implementats i sotmesos a la consideració dels qui estan obligats a posar en marxa polítiques públiques contra la discriminació.

ii. Qui participa en l'elaboració?

Ha de participar qualsevol persona, grup de persones, plataforma, entitat, organització, associació i/o administració pública que treballi de manera directa amb persones afectades per disposicions, fets, actes o conductes discriminatòries. Preferiblement, però no exclusivament, totes aquelles que comptin amb un servei d'atenció i denúncia davant d'aquestes situacions o que almenys les puguin conèixer directament.

Per a assegurar el màxim de participació, s'ha d'establir un programa específic amb un calendari que faciliti i permeti la incorporació dels diferents actors. A l'inici dels treballs és important que prèviament s'hagin definit quines seran les persones i grups participants, ja que això determina en gran mesura la metodologia a seguir i les categories de discriminació que es cobreixen efectivament.

En aquest punt és important tenir en compte que si en una ciutat no existeixen organitzacions dedicades a l'atenció d'un o diversos col·lectius històricament discriminats, això no suposa un obstacle per al desenvolupament de l'informe. Més aviat al contrari, ja que aquest fet és un element per a diagnosticar els buits d'atenció i identificar els reptes per a formular un informe integral sobre discriminació.

iii. Quines categories o característiques personals s'inclouen?

És necessari definir de manera precisa les característiques, categories o condicions personals que donen lloc a una discriminació. És per això que s'han d'observar les categories genèriques establertes en les normes jurídiques vigents i que, en resum, són les següents²¹:

Naixement o lloc de naixement	Posició econòmica
Opinió + opinió política o d'un altre tipus	Llengua + idioma
Raça	Origen nacional o social + nacionalitat + nació a la qual pertanyi
Religió	Pertinença a una minoria nacional
Sexe	Posició econòmica + condició social
Color	Orientació o identitat sexual
Ascendència	Discapacitat
Edat	Ètnia
Gènere	Ideologia
Malaltia	Qualsevol altra condició o circumstància personal o social

21 La no discriminació protegeix a totes les categories establertes en les lleis, no sols les que cada persona considera que haurien d'estar protegides. Aquestes categories s'han anat ampliant amb el pas dels anys en lleis i tractats de drets humans per diverses raons, no sempre justificades, per a incloure característiques personals que van més enllà dels grups històricament discriminats. És això positiu? És negatiu? Sens dubte és en principi positiu des de la mirada de la no discriminació perquè busca incloure qualsevol situació que la pogués generar. Però es converteix en negatiu quan a través de "qualsevol altra condició", les històricament discriminades són una vegada més relegades per aquestes altres condicions que, fins i tot podent ser discriminades, es troben més ben posicionades (en general i, per tant, per a reclamar els seus drets) i trenquen així el sentit i la fi que es va buscar en assenyalar persones i grups específics que requerien una especial protecció en haver quedat històricament excloses del principi d'igualtat. Per aquesta raó, en aquesta guia s'inclouen totes les categories legalment reconegudes, però es convida a reflexionar respecte a aquesta qüestió.

S'ha de determinar si aquestes categories s'utilitzen a partir de la seva literalitat o si resulta necessari delimitar o precisar quins supòsits s'inclouen en cadascuna d'aquestes categories. Si fos necessari, unes quantes es podrien agrupar en una única categoria, o bé matisar-les perquè s'ajustin a la realitat concreta de la ciutat.

D'igual manera, també es podrien establir subcategories específiques a partir del treball que desenvolupen les organitzacions i entitats que formen part de l'equip que elabora l'informe. Així, per exemple, en la categoria religió es podria incloure: islamofòbia, antisemitisme, cristianofòbia, etc. En la categoria discapacitat es podria incloure: física, intel·lectual, visual, auditiva, pluridiscapacitat, etc.

De ser necessària la inclusió de les subcategories, és important destacar que també s'ha d'incloure en futurs informes. Això és especialment rellevant, ja que segurament algunes situacions de discriminació es presenten a la ciutat, però no s'estan denunciant o posant en coneixement de les organitzacions ni de les entitats que formen part de l'equip de treball, tot i resultar evidents a partir dels primers resultats.

Els llistats continguts en les normes jurídiques han de ser la base o punt de referència, a partir dels quals realitzar els ajustos necessaris per a adaptar-los a les necessitats i realitats de cada ciutat, sense desnaturalitzar cada categoria.

Una variable important en aquest punt és quina altra o altres característiques o condicions personals té la persona que s'ha vist afectada i que podria constituir-se també com un motiu o causa de discriminació. Per a aquesta finalitat es consideren les categories i subcategories establertes. És imprescindible recollir aquesta dada de manera independent per a identificar si s'han presentat casos d'*interseccionalitat* i/o de *discriminacions múltiples*. En l'elaboració d'un primer informe, aquesta no és una tasca senzilla si els qui configuren l'equip treballen únicament amb una categoria específica. Tanmateix, és important que s'identifiquin els casos perquè en els següents informes es pugui puntualitzar clarament si es troba present aquest aspecte.

iv. Com s'identifica la persona que va cometre l'acte discriminatori?

Un altre element fonamental és com es registra qui ha comès l'acte discriminatori. És a dir, definir la classificació dels casos a partir de qui els comet. Es pot concretar si es va tractar d'una persona particular, d'una persona en compliment d'un servei o activitat privada o en l'exercici d'una funció pública.

Per a una identificació més específica, quan es tracti d'una persona en servei o activitat privada es podrien detallar les categories: empresa i associació o organització. I dins d'aquestes especificar les subcategories: personal directiu, personal ordinari, personal de seguretat i altres.

En l'exercici de la funció pública, es proposen les categories següents: personal directiu, funcionariat, un altre personal de l'administració pública, funcionaris dels cossos de seguretat i altres. També es pot distingir si pertany a l'administració local, provincial, autonòmica o estatal (pel cas de l'Estat espanyol).

Quant als particulars, és important assenyalar si l'acte discriminatori es comet a títol individual o com a part d'un grup organitzat.

En tots els supòsits es podria precisar la identificació de cada categoria o subcategoria, com també si els casos són comesos per una persona, institució o grup identificable. Malgrat tot, la primera opció com a mínim hauria de ser la identificació de la naturalesa pública o privada dels subjectes discriminadors.

v. Com es determinen els llocs on es va cometre l'acte discriminatori?

La definició i identificació dels llocs on es produeixen els actes discriminatoris és un altre dels elements rellevants en la configuració de l'informe. Com en el punt anterior, en principi, allò rellevant és identificar com a mínim si es va produir en un espai públic o en un espai privat. Per tal de buscar una major precisió per a uns resultats millors, es podrien identificar, almenys, els següents llocs:

A. Públics

- a. **Espai públic: carrers, parcs, platges i places públiques**
- b. **Instal·lacions públiques**
 - Centres escolars
 - Centres hospitalaris
 - Comissaries de policia
 - Centres esportius
 - Centres culturals
 - Centres socials
 - Sales de concerts, conferències i pavellons
 - Biblioteques
 - Museus i sales d'exposicions
 - Mercats
 - Mitjans de comunicació
 - Oficines d'atenció i servei administratiu
 - Jutjats i tribunals
 - Centres penitenciaris i de detenció o privació de llibertat de persones
 - Albergs, cases o centres d'allotjament
 - Estacions de trens
 - Estacions d'autobusos
 - Estacions de metro
 - Aeroports
- c. **Serveis en línia i telefònics**

B. Privats

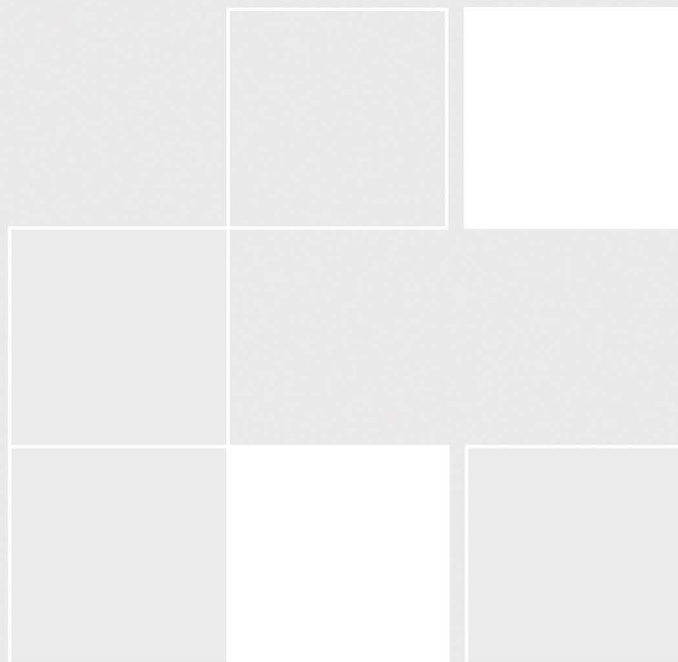
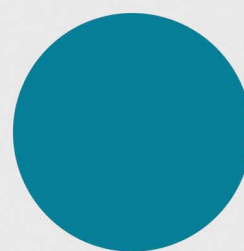
- a. **Instal·lacions privades d'accés públic**
 - Centres d'oci
 - Restaurants i bars
 - Oficines d'atenció i servei
 - Hotels, albergs, centres d'allotjament
 - Museus i sales d'exposicions
 - Mercats
 - Estacions de transport
- b. **Instal·lacions privades d'accés condicionat a requisits**
 - Centres d'oci
 - Cases, pisos i altres tipus d'habitatges
 - Centres escolars
 - Centres hospitalaris
 - Centres esportius
 - Centres culturals
 - Centres socials
 - Sales de concerts, conferències i pavellons
 - Biblioteques
 - Museus i sales d'exposicions
 - Mercats
 - Mitjans de comunicació
- c. **Serveis en línia i telefònics**

C. Contingut de lleis, polítiques públiques, anuncis, ofertes

III. Elaboració d'informes integrals sobre discriminació a la ciutat

No és aquesta una enumeració totalment exhaustiva, sinó una identificació dels llocs més comuns a la majoria de municipis, per la qual cosa és important ajustar segons les necessitats específiques de cada ciutat. A tall d'exemple, si una ciutat té pistes d'esquí, aquestes també s'hi haurien d'incloure.

En molts casos, en els primers informes la informació sobre el lloc on es produeixen situacions discriminatòries no sempre és fàcil d'obtenir, especialment quan es recull la informació inicial a una oficina. Amb la seva inclusió en el primer informe, en els subseqüents podrà identificar-se millor quines són les zones o punts amb major incidència de discriminació a una ciutat.



vi. Com es classifiquen els actes discriminatoris?

Establir amb la màxima precisió possible com es va discriminar una persona és un altre dels aspectes fonamentals en l'elaboració d'un informe integral. Atesa la diversitat, varietat i multiplicitat de característiques que presenten els actes discriminatoris, el més adequat és dissenyar una classificació a partir de la definició general de discriminació i de les especificitats abans assenyalades.

Així, en registrar un acte en el qual es va donar un tracte diferenciat sense cap justificació objectiva ni raonable davant una mateixa situació, es podria determinar si es va produir per:

Distinció	-----→	directa
Exclusió	-----→	directa
Restricció	-----→	directa
Preferència	-----→	directa
Se'l va situar en desavantatge	-----→	indirecta
Se'l va confondre	-----→	directa
Se'l va associar amb una categoria	-----→	directa
Es va presentar més d'una causa	-----→	múltiple directa

A partir de l'activitat quotidiana de qui recull la informació o de la forma en la qual ocorren els actes discriminatoris, pot resultar necessari incloure alguna categoria addicional en l'enumeració. Seria una opció completament vàlida.

Les categories proposades recullen les accions o verbs que utilitzen la majoria de les normes nacionals i internacionals per a definir els actes discriminatoris, però no han de ser una limitació per a elaborar l'informe. En tot cas, s'ha d'evitar denominar d'una forma diferent el que de manera evident es considera una distinció, exclusió, restricció o preferència.

Probablement, en l'elaboració d'un primer informe aquestes categories resulten estranyes per ser poc habituals, ja que no s'ajusten a les pràctiques comunes en l'actual recollida d'informació sobre actes discriminatoris. Precisament, ara per ara aquesta qüestió planteja dificultats per a obtenir la màxima precisió en els diagnòstics sobre la discriminació en la ciutat. S'insisteix en la utilització d'aquestes categories a fi de determinar de manera pràctica la seva adequació a la realitat. De resultar insuficients o limitades, s'haurien de plantejar accions perquè les normes i òrgans nacionals i internacionals que comunament les utilitzen i refereixen, facin una reflexió més àmplia sobre la manera de classificar els actes discriminatoris.

vii. S'ha d'especificar si l'acte discriminatori va generar la violació d'un altre dret?

Si bé en un informe integral sobre discriminació allò rellevant és la informació derivada de les preguntes anteriors, resulta d'utilitat per a fer una anàlisi més completa i identificar quins drets es van veure afectats amb l'acte discriminatori. És a dir, si un o més drets humans van ser menyscabats després de patir la discriminació.

Per a això, de bon començament i a partir de l'experiència de les entitats que integren l'equip de treball, es podrien identificar drets específics. L'experiència global davant d'aquests casos ens permet assenyalar alguns dels drets comunament afectats juntament amb l'acte discriminatori:

Admissió	Oci
Educació/Formació	Prestació de serveis
Honor	Protecció de dades
Informació	Reunió i manifestació pacífica
Integritat física	Reproducció
Integritat moral	Salut
Intimitat	Servei públic de qualitat
Llibertat ambulatoria	Treball
Llibertat d'expressió	Habitatge

Aquesta llista és un exemple construït a partir d'experiències reals en diverses regions del món. Una proposta de referència que no s'ha de considerar com una llista tancada, ja que probablement a cada ciutat es presenten tipologies específiques.

viii. S'ha d'incloure quina va ser l'atenció o acció que es va desenvolupar a favor de la persona que va ser discriminada?

Sí. En un informe que pretén ser integral, no és suficient que s'identifiquin les causes, llocs i circumstàncies en què s'han presentat actes discriminatoris. També és important que s'hi reculli la informació relacionada amb l'atenció i les accions que s'han desenvolupat en favor de la persona discriminada, és a dir, si se li va proporcionar algun tipus de suport o acompanyament i de quina mena va ser.

Aquesta informació depèn en gran part del conjunt de persones, entitats i institucions que col·laboren en l'elaboració de l'informe. Segons el seu nivell d'especialització i el treball que hi desenvolupen, es podria presentar un gran nombre d'accions.

Encara que no existeixi una llista tancada, amb la finalitat de donar una idea sobre el què es podria incloure, es proposa identificar accions com:

A. Suport i acompanyament

- a. Psicològic
- b. Psicosocial
- c. Orientació jurídica
- d. Incidència pública
- e. Intermediació
- f. Conciliació
- g. Derivació a instància o organització especialitzada
- h. Mediació
- i. Serveis socials, educatius, de salut, etc.
- j. Suport jurídic

B. Denúncia

- a. Pública (mitjans de comunicació)
- b. Administrativa
- c. Penal

Algunes d'aquestes accions es podrien detallar i precisar més i es podrien incloure altres a partir de l'experiència dels qui participen en l'elaboració de l'informe. La proposta es planteja com un referent inicial.

ix. S'ha d'incloure l'estat en què es troben els casos recollits en l'informe?

Sí, encara que és una informació que no és fàcil tenir actualitzada i que, sobretot, s'ha de gestionar amb especial atenció en futurs informes a fi d'evitar la duplicitat o alteració de la informació.

Sens dubte, per a un informe com el que es proposa elaborar, és important conèixer la solució donada per resoldre cada cas o situació, això és, si es va resoldre el problema generat i de quina manera es va fer. Tanmateix, atesa la dificultat d'incloure amb precisió l'estat actual, es podria partir de referències més generals les quals permetin vi-sualitzar si s'han produït avanços positius, si no es va fer res o bé quin va ser el resultat final de les accions que es van emprendre.

A aquest efecte es proposa considerar, si més no, les següents possibilitats:

A. No es va solucionar

B. Segueix pendent de solució

C. Sí es va solucionar, sense reparar el dany

D. Sí es va solucionar i reparar el dany²²

- a. Derivada d'un acord entre les parts
- b. Derivada del reconeixement del fet discriminatori
- c. Derivada d'una sanció
- d. Modificació de llei, política pública, criteri, programa, etc.

²² No s'ha de perdre de vista que el terme "reparació del dany" en l'àmbit dels drets humans inclou diversos elements entre els quals, a tall d'exemple general, destacarien els següents: 1) la restitució (restabliment de les coses a l'estat anterior de l'acte danyós); 2) la indemnització pecuniària (pot ser per dany material o dany moral-immaterial); 3) rescabalar el projecte de vida (per totes les afectacions que hagi sofert una persona en el seu desenvolupament personal); 4) les mesures de satisfacció (reconeixement de responsabilitat i de la dignitat de la persona afectada) i 5) les garanties de no repetició (mesures per evitar que una conducta similar es torni a presentar).

x. Quina altra informació podria ser rellevant com a part de l'informe?

Es considera com a fonamental tota la informació anterior per a l'elaboració d'un informe integral sobre discriminació a la ciutat. No obstant això, no s'ha d'oblidar una altra informació derivada i també important per a entendre, en tota la seva magnitud, la situació de la discriminació en una ciutat.

Són les dades relacionades amb el gènere, edat, lloc de residència i nacionalitat amb les quals s'identifica la persona que ha sofert la discriminació. Això és un exercici que comença en especificar si aquesta informació es va preguntar a la persona o bé s'hi ha incorporat discrecionalment per qui recull la informació primària. En tot cas, s'ha de conèixer la forma en què la persona s'identifica en aquestes categories genèriques, si és que ho fa, perquè és una informació que aporta dades bàsiques molt rellevants per als resultats finals i conclusions de l'informe.

El gènere, l'edat, el lloc de residència i la nacionalitat són dades transversals comunes en la identificació de tota persona que ha patit discriminació, amb independència de la causa concreta que va generar l'acte discriminatori. Aquestes quatre característiques i les dades personals resulten útils com a referència transversal i, a més, ajuden a identificar la interseccionalitat en aquells casos en els quals inicialment o per la forma en la qual van ser analitzats, no s'havien detectat.

L'exercici d'elaborar un primer informe integral pot plantejar la necessitat d'incloure més informació a partir de la realitat concreta d'una ciutat. Sens dubte s'ha de valorar i prendre en consideració. Aquesta guia proposa referències que serveixen de punt de partida en l'elaboració de l'informe, sense que s'interpretin com un límit.

5. Altres aspectes rellevants i estratègies per a l'elaboració d'informes integrals sobre discriminació

El primer informe integral sobre discriminació en una ciutat és, sens dubte, el més complex i difícil, ja que implica la participació de molts actors i el recull d'informació que, si existeix prèviament, molt probablement s'ha recollit de formes diferents, amb enfocaments particulars i metodologies diverses.

Per a superar aquestes dificultats, el disseny i elaboració de l'informe ha d'atendre especialment:

i. Disseny de la metodologia

A partir de les preguntes i respostes desenvolupades en l'apartat anterior i el nombre de fonts d'informació de què es disposi per a participar en l'elaboració de l'informe, és important, en primer lloc, conèixer la metodologia que cadascuna

va desenvolupar per a recopilar la informació que aporta i, en segon lloc, acordar una metodologia que permeti la inclusió de la més gran quantitat d'informació uniforme possible.

L'opció més recomanable, en tot cas, consisteix en el fet que els qui participen en l'elaboració de l'informe acordin els paràmetres i la metodologia per a la recollida d'informació abans del període sobre el qual s'informa. De manera que aquesta recollida es faci de la forma més homogènia possible i la seva sistematització i anàlisi pugui realitzar-se amb bons estàndards de coherència i qualitat.

De tota manera, això no és sempre possible *a priori*, sinó que aquest acord s'aconsegueix quan les dades ja han estat recollides amb criteris i paràmetres diferents. Una estratègia que es podria seguir en aquest cas és:



- Establir els punts en comú i divergents de les diferents metodologies utilitzades per a la recollida d'informació.
- Prioritzar els elements en comú per a la integració i elaboració de l'informe.
- Descartar per al primer informe aquells punts o informacions que no permetin conciliar uns mínims d'uniformitat.
- Determinar les bases metodològiques que serviran de guia per als següents informes integrals, a partir de la definició de, per exemple:
 - Període de temps que preveu l'informe.
 - Forma d'incloure casos o situacions que poden transcendir en el període de temps fixat per a l'informe.
 - Concreció i ajust respecte a les característiques i la realitat de la ciutat, quant a les categories, llocs, tipologies, subjectes, actuacions i solucions que es recomanen prendre en consideració en l'elaboració de l'informe.
- Acordar la informació especialment destacable i els encreuaments d'informació que es considerin importants de dur a terme, a partir de la realitat social de la ciutat.

De no comptar amb informes bàsics previs o estudis similars, el repte és doble però també més assumible en termes de coordinació. En aquest cas, la metodologia es podria desenvolupar sobre la base de les preguntes proposades en l'apartat anterior i considerar les circumstàncies específiques en funció de les capacitats de les persones, organitzacions i institucions participants. En qualsevol cas, no és un obstacle, sinó una oportunitat de construir.

ii. Creació d'una base de dades

Establerta la informació de la qual es disposa i els paràmetres amb els quals es recopila, s'ha de definir el disseny, el funcionament i l'administració de la base de dades. En ser l'instrument que compila la informació de diferents fonts ha d'incloure, com a mínim, les següents característiques:



- Ser de fàcil accés per als qui col·laboren en l'informe.
- Disposar d'accessos controlats per a la incorporació i modificació de dades.
- Tenir capacitat per incorporar totes les categories i subcategories o nivells d'informació necessaris per a l'informe.
- Comptar amb funcionalitats per a l'encreuament d'informació.
- Ser segura, quant a la protecció de dades personals i informació sensible, d'acord amb la legislació vigent aplicable.

iii. Integració d'equips i divisió del treball

En tractar-se d'un treball que implica la col·laboració de diferents actors, a més de la coordinació general s'ha d'establir una distribució del treball en equips funcionals que assegurin la conclusió del projecte de manera reeixida. Aquesta distribució ha d'atendre particularment als aspectes següents:



- Definició de metodologia.
- Disseny i coordinació de base de dades.
- Redacció de l'informe.
- Elaboració de gràfics i encreuament d'informació.
- Redacció de conclusions i recomanacions.
- Disseny de l'informe.
- Comunicació i difusió de l'informe.
- Presentació de resultats.
- Seguiment de resultats.

iv. Previsions pressupostàries

Com és evident, per més que hi hagi col·laboradors públics i privats en l'elaboració de l'informe, és fonamental definir la forma en la qual la seva posada en marxa, desenvolupament i conclusió és sostenible. En aquest sentit, s'ha de definir si existeix un pressupost dedicat a aquest fi o el tipus d'aportacions econòmiques o en espècie que es preveuen per a l'elaboració de l'informe. Si bé aquest punt pot ser el que defineixi que l'informe es dugui a terme o no, sempre és important pensar i desenvolupar estratègies que ho facin possible; d'aquí també la importància que l'informe pugui ser la suma de tots els diferents actors i interessats respecte a la no discriminació a la ciutat.

v. Limitacions de la informació disponible

D'una anàlisi global sobre la discriminació en totes les seves modalitats, causes i conseqüències, es pot extreure que no és fàcil comptar amb informació actualitzada i menys sobre casos o situacions concretes. Això es deu al fet que moltes persones històricament discriminades no coneixen, no accedeixen o no poden accedir a organitzacions i institucions que atenen casos de discriminació. Aquesta realitat ha de preveure's i tenir-se en compte, ja que l'absència de casos o denúncies no implica necessàriament l'absència de discriminació a la ciutat.

Davant aquesta situació, és rellevant conèixer el nombre de persones que viuen a la ciutat amb alguna de les característiques històricament discriminades i que no registren dades de situacions discriminatòries. Amb això es disposa d'una referència que aporta elements en el moment de valorar els resultats i formular conclusions. D'igual forma, és molt probable que no es compti amb aquestes dades, és a dir, que la realitat mostri la invisibilitat d'algunes persones que viuen a la ciutat. Aquesta informació també és important reflectir-la. Les limitacions no han de percebre's com un obstacle, sinó com una oportunitat d'anàlisi, diagnòstic i base per a l'acció.

vi. No oblidar les persones afectades per la discriminació

Si bé l'informe és en essència un recull de dades i informació, és molt important no perdre de vista el seu objectiu últim: disposar de la descripció més real possible sobre l'estat de la discriminació en una ciutat. Els testimoniatges i difusió de casos concrets es converteixen així en la millor eina per a traslladar a la ciutadania les afectacions que causen els actes discriminatoris. Malgrat tot, s'ha d'evitar la victimització secundària o revictimització, l'exposició pública o la difusió d'imatges sense el consentiment de les persones afectades. No oblidar-les no sols implica crear els relats des de "les persones discriminades", sinó també no exposar-les sense la seva lliure voluntat.

S'insisteix una vegada més que els aspectes que es proposen en aquest apartat constitueixen un conjunt de suggeriments i eines per a facilitar l'elaboració d'un informe integral sobre no discriminació a la ciutat. No són un límit sinó una base. A més, a partir de la primera experiència es podran identificar necessitats específiques per a cada ciutat.

6. Resultats i efectes de l'informe integral sobre discriminació

Com s'apuntava a l'inici d'aquesta guia, l'elaboració d'un informe integral sobre discriminació té com a finalitat presentar la realitat de la discriminació en una ciutat. Però, després d'això, què?

L'important és poder identificar què es fa i què no, què passa, on i per què. I comptar amb elements d'anàlisi per a impulsar els canvis legislatius, socials i de polítiques públiques que permetin reduir i, millor encara, eradicar la discriminació a les nostres ciutats.

i. Quins resultats s'haurien d'obtenir?

Definir de manera categòrica quins haurien de ser els resultats d'un informe és un error. Per més que es dissenyi a partir d'uns objectius concrets i una metodologia especialitzada, quan es treballa amb informació sobre comportaments socials, pot ser contraproductiu fer prediccions o conclusions avançades.

No obstant això, és important que l'informe contingui:



- Dades precises respecte a qui ha sofert i on han ocorregut els actes discriminatoris.
- Dades precises respecte a qui són els principals agents discriminadors.
- Dades precises respecte a quines categories o característiques personals són les més i menys discriminades.
- Dades precises sobre les categories o característiques personals respecte les quals no hi ha registres o no hi ha casos en els quals s'hagi patit discriminació.
- Dades precises de l'atenció i solució donada als casos de discriminació denunciats o donats a conèixer públicament.
- Dades sobre possibles interseccionalitats.
- Dades sobre lleis, disposicions o polítiques aplicables a la ciutat amb continguts discriminatoris directes o indirectes.
- Qualsevol altra dada especialment rellevant per a mostrar la situació de discriminació a la ciutat.
- Conclusions generals i específiques.
- Recomanacions generals i específiques.

ii. Com s'han de presentar els resultats?

Els resultats s'han de presentar públicament i per escrit, preferentment en un únic document i en un acte públic en el qual siguin presents les persones responsables d'institucions i òrgans als quals s'adrecen les recomanacions.

És important incloure un resum amb els principals resultats, conclusions i recomanacions, preferentment amb gràfics que facilitin la comprensió d'un document que previsiblement compta amb una gran quantitat de dades i informació.

L'informe ha d'estar disponible i ser accessible almenys en format digital per a totes les persones que resideixen a la ciutat. Ha d'explicar-se amb versions accessibles per a persones amb discapacitats físiques i en diversos idiomes, segons la població de la ciutat.

A partir del contingut de l'informe es poden elaborar diversos documents per a la seva distribució i difusió entre la població, i ser una eina per a la conscienciació i sensibilització sobre la discriminació a la ciutat en la qual habiten.

Evidentment, en una època de xarxes socials i mitjans digitals, la difusió i transmissió en directe de la presentació o activitats divulgatives són de gran importància per a socialitzar, a fi i efecte que les conclusions de l'informe sobre els aspectes a treballar acabin amb la discriminació que es produeix a les nostres ciutats, i es converteixin en un coneixement públic el més ampli i generalitzat possible.

En l'organització de l'acte i de la resta d'activitats divulgatives s'ha de prestar especial atenció als mitjans de comunicació, ja que exerceixen un paper fonamental com a transmissors i divulgadors de la informació, a més de generadors d'opinió. L'agenda mediàtica té un pes enorme en la configuració de l'imaginari col·lectiu i les pràctiques periodístiques afecten de múltiples formes les situacions discriminatòries que tenen lloc en una ciutat. Atès aquest paper fonamental, comptar amb la complicitat dels mitjans en la divulgació de l'informe i la inclusió de les conclusions i recomanacions en l'agenda mediàtica és un factor que cal tenir present.

iii. Què hi ha després del primer informe integral sobre la discriminació a la ciutat?

Després del primer informe és desitjable posar en marxa el disseny i accions per a l'elaboració del segon i procurar així que aquest tipus d'informes es converteixin en una pràctica permanent fins que la discriminació s'eradiqui de les nostres ciutats.

S'ha de fer una valoració final per a identificar i corregir errors, fer els ajustos necessaris per a aconseguir millors resultats i, en general, especificar les bases per a una millor organització, metodologia i tot el procés d'elaboració del següent informe.

Els resultats i conclusions no constitueixen una simple referència per als següents informes, sinó que s'ha de donar seguiment a les recomanacions generals i particulars. El més adequat seria dissenyar un mecanisme per a monitoritzar si efectivament s'estan implementant les recomanacions i com s'estan duent a terme. Una informació, per tant, que s'ha d'integrar en els informes posteriors.

Si bé la realització i publicació d'un informe és un èxit en si mateix, els seus veritables assoliments són, en primer lloc, els canvis i transformacions generades a partir dels seus resultats i, en segon lloc, el fet de constituir-se en una base sòlida per al disseny de polítiques públiques, canvis legislatius i accions que atenguin amb major certesa i precisió la realitat que es reflecteix en l'informe.

Pautes per a l'elaboració d'informes integrals sobre discriminació a la ciutat



Per què realitzar un informe sobre discriminació a la ciutat?

Per a disposar d'informació actualitzada sobre la realitat de la discriminació a la ciutat.

Per al disseny de polítiques públiques, canvis legislatius o accions que busquin posar fi a les diferents discriminacions que es presenten a la ciutat.

Quan realitzar un informe integral sobre discriminació a la ciutat?

Anual i bianualment –com a màxim–, amb la finalitat de mesurar i avaluar periòdicament els canvis.

Quin tipus d'informe s'ha de realitzar?

Un informe integral que inclogui totes les categories i casos en què es presenta la discriminació a la ciutat i compti amb la participació de tots els actors implicats i afectats.

48

Què s'entén per discriminació per als fins d'un informe integral?

Discriminar és tractar de forma menys favorable una situació respecte a una altra que sigui comparable, sense una justificació objectiva i raonable, a partir de distingir, excloure, restringir, preferir i/o situar en desavantatge.

Preguntes de partida per a l'elaboració d'un informe integral

Qui coordinarà l'informe?

Qui participarà en l'elaboració?

Quines categories o característiques personals s'inclouran?

Com s'identificarà a qui va cometre l'acte discriminatori?

Com s'establiran els llocs on es va cometre l'acte discriminatori?

Com classificar els actes discriminatoris?

L'acte discriminatori va generar la violació d'un altre dret?

Quina atenció o acció es va desenvolupar en favor de la persona que ha estat discriminada?

En quin estat es troben els casos recollits en l'informe?

Quina altra informació podria ser rellevant?

Altres aspectes rellevants i estratègies per a l'elaboració de l'informe

Disseny de la metodologia.

Creació de base de dades.

Integració d'equips i divisió de treball.

Previsions pressupostàries.

Limitacions de la informació disponible.

No oblidar a les persones afectades per la discriminació.

Efectes de l'informe

Resultats esperats

Presentació de conclusions i recomanacions

I després?

IV

Exemples
d'informes
integrals sobre
discriminació

IV. Exemples d'informes integrals sobre discriminació

Com s'advertia a l'inici de la guia, són pocs els exemples que es poden seguir amb relació a l'elaboració d'informes integrals sobre discriminació. Alguns dels exemples que es poden consultar són els següents:



La discriminació a Barcelona 2018, publicat al març de 2019²³

Elaborat per la Mesa d'Entitats d'Atenció a Victimes de Discriminació, formada per: Oficina per la No discriminació, ACATHI, Associació Catalana per a la Defensa dels Drets Humans, Fundació Bayt al-Thaqafa, Fundació Secretariat Gitano, Federació Ecom, Federació de Salut Mental Catalunya, Federació Veus, Fundació Assís, Iridia, Observatori contra l'Homofòbia, SOS Racisme Catalunya, Unió Romani i Xarxa d'Atenció a Persones sense Llar. Amb la col·laboració de l'Institut de Drets Humans de Catalunya i el Centre de Recursos en Drets Humans de la Direcció de Serveis de Drets de Ciutadania i Diversitat de l'Ajuntament de Barcelona.

Disponible a: https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2019/03/04122831/LadiscriminacioaBarcelona_IMPREMTA_abril.pdf



2018 Annual Report on Discrimination and Harassment Prevention and Response

The University of Rochester

Disponible a: <https://www.rochester.edu/diversity/reports/2018-discrimination-harassment-prevention-response-report/>

²³ El segon informe, corresponent a 2019, es va publicar a l'agost de 2020 seguint la mateixa metodologia. Disponible a https://ajuntament.barcelona.cat/oficina-no-discriminacio/sites/default/files/WEB2_INFOME_DISCRIMINACIO_2019_A4_CA.pdf

