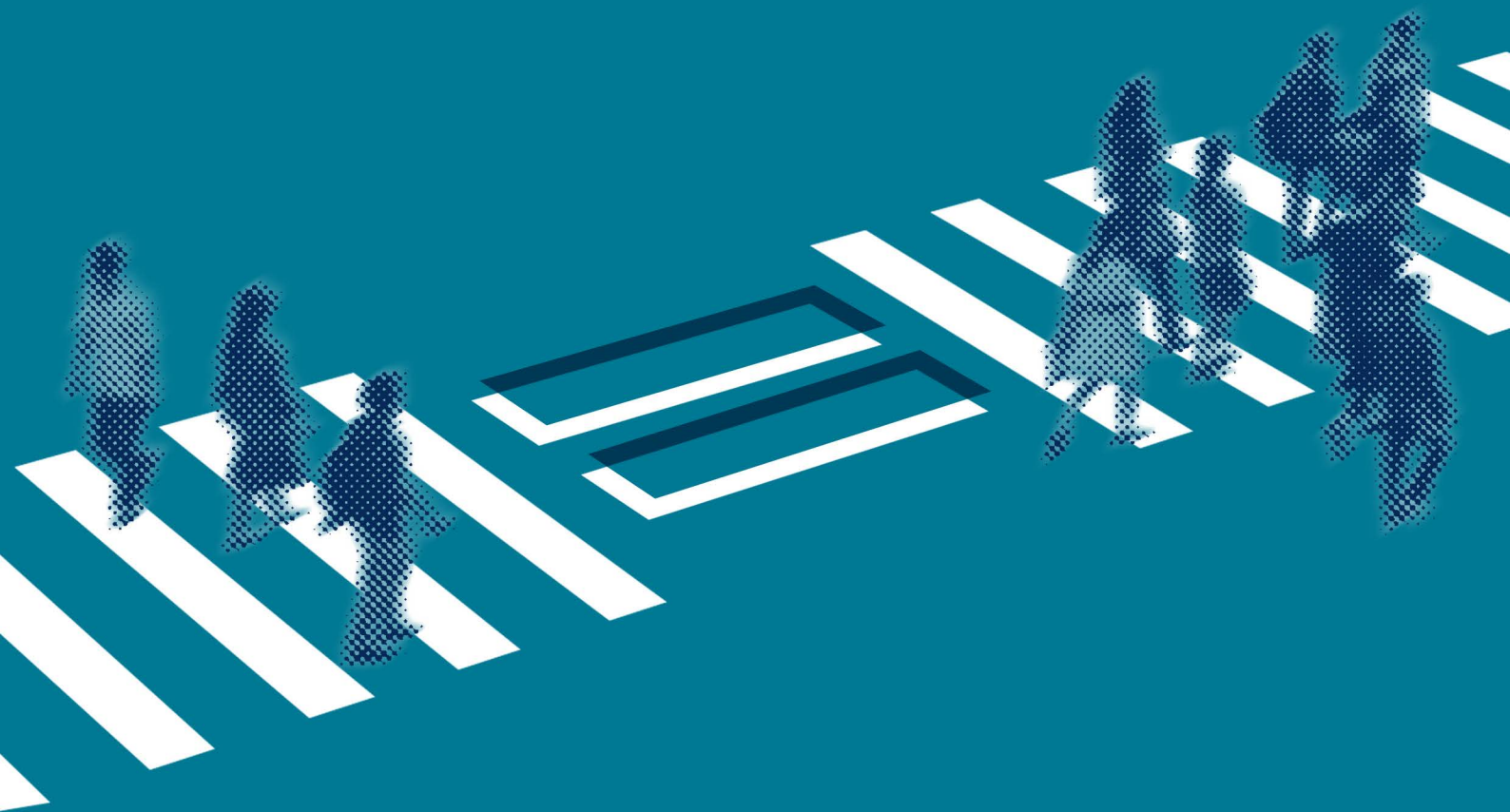


Guía para la elaboración de informes integrales sobre discriminación en la ciudad



Esta guía se presenta como una herramienta práctica al servicio de las administraciones públicas y entidades para analizar de manera integral la discriminación en las ciudades, a partir de un diagnóstico más real de qué hace falta para que la igualdad y la no discriminación sean una realidad, no solo en las normas jurídicas, sino en la vida de todos y todas.

Es necesario disponer de información que refleje de manera real qué se está entendiendo por discriminación, dónde y cómo se está produciendo y respecto a qué personas, no a partir de fracciones de la realidad social, sino del mayor número de partes que conforman la globalidad de una ciudad.

Autor: Karlos Castilla

Fecha: Septiembre 2020

Edición:

Institut de Drets Humans de Catalunya

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

08018 Barcelona

www.idhc.org

Imagen, diseño y maquetación: nadianmartin.com



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional. Se puede copiar, distribuir, comunicar públicamente, traducir y modificar, siempre que sea para fines no comerciales y se reconozca su autoría.



El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del Institut de Drets Humans de Catalunya y no refleja necesariamente la opinión de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo ni del Ayuntamiento de Barcelona.

I. Introducción 8

1. Objetivos de la guía 10
 2. ¿A quién se dirige la guía? 10
 3. Estructura de la guía 11
-

II. Marco contextual y normativo 12

1. Conceptos clave 13
 2. Marco normativo 18
-

III. Elaboración de informes integrales sobre discriminación en la ciudad 28

1. ¿Cuándo deben realizarse informes integrales sobre discriminación en la ciudad? 29
2. ¿Qué tipo de informe sobre discriminación se propone elaborar con esta guía? 30
3. ¿Qué se entenderá por discriminación para los fines del informe? 30

4. Preguntas base para el diseño del informe integral sobre discriminación	33
i. ¿Quién coordinará el informe?	33
ii. ¿Quién participará en la elaboración?	33
iii. ¿Qué categorías o características personales se incluirán?	34
iv. ¿Cómo se identificará a quien ha cometido el acto discriminatorio?	35
v. ¿Cómo se establecerán los lugares en donde se cometió el acto discriminatorio?	36
vi. ¿Cómo clasificar los actos discriminatorios?	38
vii. ¿Se debe establecer si el acto discriminatorio generó la violación de otro derecho?	39
viii. ¿Se debe incluir qué atención o acción se desarrolló en favor de la persona que ha sido discriminada?	40
ix. ¿Se debe incluir el estado en el que se encuentran los casos recogidos en el informe?	41
x. ¿Qué otra información podría ser relevante como parte del informe?	42
5. Otros aspectos relevantes y estrategias para la elaboración de informes integrales sobre discriminación	42
i. Diseño de la metodología	42
ii. Creación de una base de datos	43
iii. Integración de equipos y división de trabajo	44
iv. Previsiones presupuestarias	44
v. Limitaciones de la información disponible	45
vi. No olvidar a las personas afectadas por la discriminación	45
6. Resultados y efectos del informe integral sobre discriminación	45
i. ¿Qué resultados se deberían obtener?	46
ii. ¿Cómo se deben presentar los resultados?	46
iii. ¿Qué hay después del primer informe integral sobre la discriminación en la ciudad?	47

IV. Ejemplos de informes integrales sobre discriminación

Objetivo

Proporcionar herramientas útiles para la elaboración de informes integrales sobre la discriminación en una ciudad.

¿A quién se dirige?

A toda administración pública, organización, asociación, entidad, plataforma, grupo de personas o personas en particular que tengan la responsabilidad e interés de elaborar informes integrales sobre la discriminación en una ciudad.

Herramientas facilitadas

- Definición de la discriminación. ▷
- Marco normativo de referencia sobre discriminación. ▷
- Categorías o grupos de personas que por sus características personales deben ser consideradas en un informe integral sobre discriminación. ▷
- Metodologías para la recolección de información. ▷
- Estrategias para la elaboración y difusión del informe. ▷
- Consecuencias y resultados esperados de un informe integral sobre discriminación. ▷

7

Estructura

- Marco contextual y normativo de la no discriminación. ▷
- Pautas para la elaboración de informes integrales sobre discriminación en la ciudad. ▷
- Ejemplos de informes integrales sobre discriminación. ▷





Introducción

¿Se discrimina en mi ciudad? ¿Se discrimina en mi barrio? ¿A quién se discrimina? Son preguntas poco frecuentes. Posiblemente hay quien nunca se las ha planteado ya que por sus características personales y en su entorno no percibe la discriminación o la percibe como parte de la normalidad social. Una normalidad social que no se cuestiona. ¿Por qué?

Ante la diversidad creciente en las sociedades de prácticamente todo el mundo, también se dan situaciones en las que cualquier incidente o desacuerdo entre personas con características personales diferentes se califica como discriminación. En algunas ocasiones puede tratarse simplemente de falta de entendimiento y comprensión, a menudo motivada por estereotipos y prejuicios.

En cualquiera de estos dos supuestos extremos, así como en la infinidad de situaciones que pueden darse entre ellos, está presente la palabra *discriminación*, aunque no siempre comprendamos qué es, cuándo ocurre y por qué. Hasta cierto punto es lógico, ya que es muy difícil conocer con certeza las situaciones discriminatorias, no solo desde los relatos cotidianos o noticiosos, sino también respecto a las cifras, personas afectadas, lugares más frecuentes o el resultado final de los incidentes que puedan calificarse como discriminatorios o en los que ocurrió alguna discriminación.

Y esta dificultad plantea más preguntas: ¿quién establece qué es y qué no es un incidente o situación discriminatoria? ¿Que una persona se sienta discriminada, es suficiente para hablar de discriminación? ¿Cualquier persona se puede sentir discriminada o solo aquellas que tienen algunas características personales específicas? ¿La discriminación es una situación de percepciones o de hechos?

Desde un ámbito estrictamente académico, todas esas preguntas pueden ser estimulantes; algunas ya tienen respuesta, no siempre coincidente, y otras requieren de nuevas reflexiones. Pero, en el ámbito de las políticas públicas, la teoría es solo una de todas las variables a considerar. La realidad en la que se actúa es el referente que necesariamente se debe observar, analizar y tener en cuenta.

Así, para poder hablar del “estado de la discriminación” en una ciudad se necesita algo más que teorías y percepciones, se requiere conocer la realidad y determinar qué se está entendiendo por discriminación, que se está haciendo ante esas situaciones y, sobre todo, quién comete los actos discriminatorios, quién los sufre, en dónde ocurren y qué soluciones se están dando.

En la actualidad, muchas de estas respuestas vienen de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con grupos específicos históricamente discriminados. Disponemos así de información respecto a mujeres, a personas con discapacidad, a personas migrantes o de hechos derivados de actos racistas u homofóbicos. En muchos casos, se trata de información recogida por una sola organización y se limita por tanto a una parte de la ciudad o a varias ciudades de un país, a un tipo de incidentes y, obviamente, solo a personas que tienen una característica personal que primordialmente interesa a dicha organización, aun cuando la persona puede tener más de una característica de las que se consideran como históricamente discriminadas.

Sí, es innegable, hay respuestas, pero son parciales y limitadas respecto a la realidad global de una ciudad. No solo porque se ocupan únicamente de una parte, sino también porque cada organización usa metodologías distintas, trabaja en temas específicos diferentes y difícilmente observa más allá del ámbito que responde al objeto y fin que tiene establecido.

Es esta realidad en el análisis de la discriminación lo que hace surgir esta *guía para la elaboración de informes integrales sobre discriminación en la ciudad*: la necesidad de contar con diagnósticos conjuntos que reúnan todos los tipos de discriminación que ocurren en una ciudad e identificar así cuáles son los más constantes, cuáles están recibiendo atención y cuáles ni siquiera constan, ya sea porque no se presentan o simplemente porque no se están atendiendo de manera específica. Es decir, disponer de información que refleje de manera más real qué se está entendiendo por discriminación, dónde y cómo se está produciendo y respecto a qué personas, pero no a partir de fracciones de la realidad social, sino del mayor número de partes que conforman la globalidad de una ciudad.

Se trata, por tanto, de un intento por sumar esfuerzos. Una iniciativa que tiene como fin último permitir que se reúna y analice información más certera y real sobre la discriminación en nuestras ciudades, para conocerla y, sobre todo, para diseñar las políticas públicas que efectivamente le pongan fin.

1. Objetivos de la guía

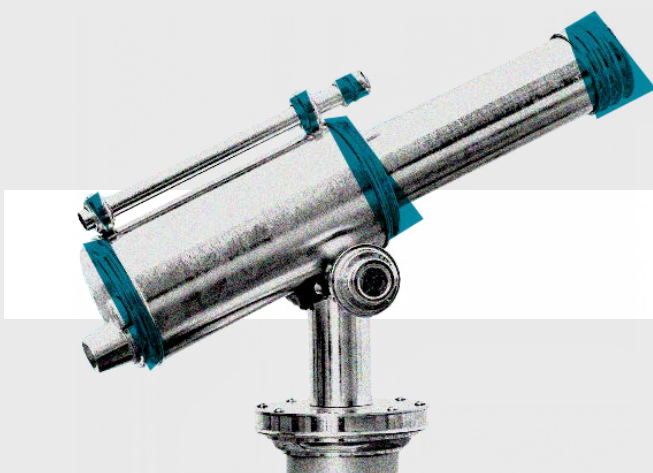
Bajo la perspectiva antes establecida, esta guía tiene como **objetivo general** proporcionar herramientas útiles a toda administración pública, organización, asociación, entidad, plataforma, grupo de personas o personas en particular para la elaboración de informes integrales sobre la discriminación en una ciudad. Principalmente en el Estado español, pero con ideas aplicables en otras latitudes.

De este objetivo general, se desprenden los siguientes **objetivos específicos**:

- a. Aportar una definición de lo que se puede considerar como discriminación.
- b. Delimitar el marco normativo de referencia sobre discriminación.
- c. Establecer las categorías o grupos de personas que por sus características personales deben ser consideradas.
- d. Proponer las metodologías para la recolección de información.
- e. Establecer algunas estrategias para la elaboración y difusión de un informe sobre discriminación.
- f. Señalar cuáles deberían ser las consecuencias o resultados.

2. ¿A quién se dirige la guía?

Esta guía puede ser utilizada por cualquier persona, grupo de personas, plataforma, entidad, organización, asociación y/o administración pública que quiera o deba elaborar un informe integral sobre discriminación en una ciudad. Y puede ser de mayor utilidad para quienes tengan a su cargo la coordinación, diseño y elaboración de dichos informes.



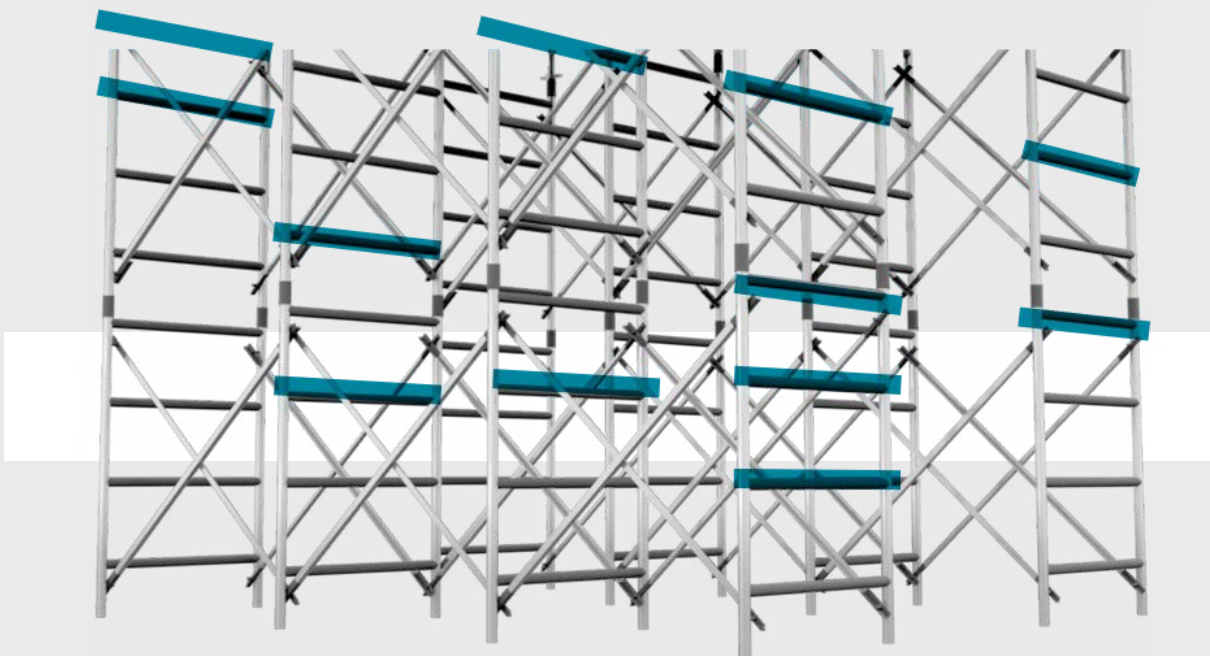
3. Estructura de la guía

Para cumplir con los objetivos antes establecidos, la guía se desarrolla en dos grandes apartados. El primero está dedicado a establecer los conceptos clave sobre la discriminación, así como el marco normativo relevante en la materia.

El segundo se centra en la concreción de las estrategias, metodologías y resultados que pueden implementarse con el fin de elaborar un informe sobre discriminación que, sin establecer un modelo único, se ocupe de todas las causas en que esta se presenta en una ciudad.

Posteriormente se dan algunos ejemplos prácticos que podrían ser de utilidad para la comprensión de los dos apartados anteriores, como refuerzo de las estrategias y metodologías que se proponen.

Esta guía busca ser una herramienta que permita la articulación de lo que hoy son análisis profundos, pero parciales, de algunos tipos de discriminación que se vive en las ciudades. Una herramienta de base para analizar de manera integral la discriminación en las ciudades a fin de disponer de un diagnóstico más real de qué hace falta para que la igualdad y la no discriminación sean una realidad, no solo en las normas jurídicas, sino en la vida de todos y todas.





Marco contextual y normativo

1. Conceptos clave

Por muchos años, el Diccionario de la Real Academia Española definió la palabra *discriminar* como: “separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra”¹. No fue hasta su decimonovena edición, en 1970², cuando se incluyó como una de las definiciones: “Dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, de edad, de condición física o mental, etc.” Esta definición se ha mantenido idéntica³ hasta su vigésimo tercera edición publicada en el año 2014, que es la última y la que está vigente en el año 2020⁴.

Si bien lo anterior no tiene gran relevancia analítica, ni proporciona una definición que sea del todo satisfactoria, su importancia radica en el hecho de que, contrario a lo que ocurre con la idea de igualdad, la de no discriminación es más moderna.

El término discriminación, todavía en un sentido bastante neutro, comienza a desarrollarse de manera extendida en los estudios de Derecho Internacional, abriéndose paso en ese ámbito. Con ese mismo sentido neutro, es decir, sin la expresa prohibición de discriminación, fue recogido en algunas constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, como la italiana de 1947 (artículo 3.1), la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (artículo 3.3) o la francesa de 1958 (artículo 1). Se considera que el origen del principio de no discriminación como prohibición se encuentra en el Derecho Internacional, de manera especialmente notable en los tratados de derechos humanos aprobados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), después de la Segunda Guerra Mundial.

De esta manera, el primer documento que recoge de manera precisa la distinción señalada es la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la entonces naciente ONU⁵.

Así, en su artículo 1, la Declaración establece el principio de igualdad siguiendo las ideas de las primeras proclamas históricas y las reproducciones constitucionales de dicho principio:

“**Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.**”

1 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Décimo octava edición, Espasa-Calpe, Madrid, 1956.

2 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Décimo novena edición, Espasa-Calpe, Madrid, 1970.

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

4 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Decimotercera edición, Espasa, Madrid, 2014.

5 Si bien la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue aprobada seis meses antes que la Universal (mayo 1948) y en su artículo 2 incluye ya una referencia al respecto, su formulación es más limitada al solo establecer que: “los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”.

Por si no fuera suficientemente claro que todos los seres humanos nacen iguales en derechos, el artículo 2 de la Declaración —casi universalmente conocida no solo por su nombre, sino también por su difusión e importancia— establece:



1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía. ”

Ideas que, en conjunto y como ocurre con la igualdad ante la ley y con la no discriminación, se recogen también en el artículo 7 de esta misma Declaración⁶.

La formulación de la “*no discriminación*” utilizada en el primer párrafo del artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ha sido reproducida de manera similar en prácticamente todos los tratados internacionales de derechos humanos, universales y regionales. De igual forma, en un número muy importante de instrumentos internacionales y proclamaciones de derechos que, sin ser tratados, reconocen o desarrollan algunos derechos humanos. Pero también, en un número muy importante de constituciones.

Incluso, en algunos tratados más recientes como la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño —uno de los tratados con mayor aceptación por el número de ratificaciones— se ha ampliado el listado de supuestos que merecen especial protección para no ser excluidos del goce de derechos y libertades que se reconocen. La Convención señala⁷ la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición.

De esta manera, la prohibición de discriminación puede ser interpretada como un blindaje del principio de igualdad que busca que ninguna persona quede fuera de su protección. Un principio que ha servido para ir actualizando y modernizando el principio de igualdad.

6 Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

7 Véase su artículo 2.

En la práctica el principio de no discriminación es en gran medida una garantía reforzada del principio de igualdad. El principio de no discriminación reconoce una especial protección a las personas y grupos históricamente excluidos de la protección de sus derechos y libertades. Su condición o sus diferencias con las mayorías no son *per se* justificación suficiente (y menos si es única) para crear o establecer diferencias en el ejercicio, goce y protección de los derechos humanos.

De igual forma el principio de no discriminación establece de manera enfática qué personas no pueden quedar excluidas de esa igualdad formal reconocida en los textos legales. Es decir, el manto de igualdad no protege únicamente a un grupo de personas específico y que históricamente ha sido dominante en la esfera social, económica y política. Un grupo conformado generalmente por quienes han creado las normas jurídicas, instituciones y órganos dentro de un Estado. Sino que el manto de igualdad cubre también a las personas que han sido históricamente relegadas.

La previsión en un importante número de textos legales del principio de no discriminación obliga a justificar de manera estricta toda diferencia de trato a personas ubicadas en las categorías que se enuncian en las diferentes pero muy similares formulaciones de este principio. El Estado tiene la facultad de tratar a las personas de un modo diferente, pues no toda diferenciación es discriminatoria, pero la diferencias de trato a personas pertenecientes a alguna de las categorías especialmente protegidas por la no discriminación o particularmente sospechosas de discriminación requieren una mayor justificación. Se trata de una tarea compleja por la irrazonabilidad (o falta de justificación objetiva) que en principio tienen las referidas categorías para justificar casi cualquier tipo de diferencia de trato que se fundamente en ellas.

Por cómo ha sido formulado, los debates sobre el principio de no discriminación han dado origen a las **categorías sospechosas**, así denominadas por grandes sectores de la doctrina y de tribunales nacionales e internacionales. Las categorías sospechosas no son otras que las personas (grupo/categoría/condición) que suelen ser enlistadas y aquellas que caben en esa cláusula enunciativa, pero no taxativa ni cerrada. Como tampoco perfecta, ni fácil de determinar.

Esos listados de prohibición específica de discriminación no son absolutos, ni significa que *per se* su uso da lugar a una discriminación. Sino que en las diferencias de trato a personas pertenecientes a estas categorías se sospecha de una ausencia de distinción legítima y admisible. Es decir, se presumen como discriminatorias las diferencias de trato basadas en estas categorías.

De considerarse absolutos, impedirían que se apliquen diferencias que permitan a las personas pertenecientes a esas categorías disminuir o eliminar desventajas de origen y ponerlas así en igualdad en determinados supuestos. Se trata del desarrollo de las conocidas como **acciones afirmativas**.

Es importante entender el alcance correcto de la prohibición. La no discriminación es un principio negativo, ya que prohíbe la desigualdad teniendo como única justificación la pertenencia a las categorías sospechosas, es decir, que esta identificación sea la única o principal base de la distinción. Las distinciones admisibles no pueden estar basadas en ser o pertenecer a algo históricamente contingente ya que no se ha elegido autónomamente, sino en un hacer que busque igualar en condiciones, dar las mismas oportunidades, equilibrar la balanza.

Siguiendo lo establecido por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, podría entenderse que la **discriminación** no sólo **incluye toda distinción**, sino también toda **exclusión, restricción o preferencia**. Aspecto que es muy importante en razón de que comúnmente nos centramos solo en la distinción, pero olvidamos (intencionadamente o no) las otras tres acciones con las cuales también se puede discriminar.

Si cualquiera de esas cuatro acciones se realiza por motivos de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición de cualquier persona, se podría estar discriminando.

Debemos destacar en este sentido que la discriminación puede ser directa e indirecta, según se ha ido construyendo en la doctrina de la no discriminación.

Es **directa** cuando los actos, leyes o políticas públicas desventajosas están dirigidas expresamente a una categoría, grupo o persona. Es **indirecta** cuando en esos actos, leyes o políticas públicas se aplica un criterio aparentemente neutral, al no dirigirse a una categoría, grupo social o persona, pero que impone a estos una carga desproporcionada o desventaja particular con respecto a otras personas que les perjudica o imposibilita colocarse en el supuesto previsto.

También, por las formas en las que se puede presentar un acto o situación discriminatoria, se habla de **discriminación por asociación**, cuando una persona es objeto de discriminación como consecuencia de su relación con una persona de uno de los grupos protegidos, sin que necesariamente pertenezca o se identifique como parte de ese grupo. Se diferencia de la **discriminación por error**, que es la situación en la que una persona o un grupo de personas son objeto de discriminación como consecuencia de una apreciación errónea, es decir, por creerse o suponer que pertenecen a un grupo determinado.

Sumado a estas, también se ha desarrollado la idea de **discriminación múltiple**, que es la situación en la que una persona, por sus características personales, pertenece a varios grupos que son objeto de discriminación y sufre diferentes discriminaciones en diferentes momentos.

La discriminación múltiple no debe confundirse con la **interseccionalidad**, ya que, aunque son muy parecidas, en la primera se dan discriminaciones por diversas razones en diferentes o en un mismo momento. Mientras que la segunda es, antes que nada, un término que pretende representar una metodología a partir de la cual debe analizarse, entenderse y explicarse la desigualdad y/o la discriminación.

Así, la interseccionalidad es una metodología que sirve para analizar la forma en la que varios tipos de desigualdad y discriminación inciden y operan de manera conjunta en una persona por las características personales que tiene, así como para establecer la forma en la que dichas causas de desigualdad y discriminación se exacerban mutuamente y multiplican entre sí de acuerdo al contexto social específico en el que se ponen de manifiesto o identifican.

Como se observa de lo anterior, no existe una definición única de lo que significa no discriminación, ni siquiera en el conjunto de tratados internacionales derivados de un mismo organismo internacional como las Naciones Unidas. En el ámbito nacional ocurre lo mismo, las configuraciones jurídicas que se le dan en cada país varían los elementos que las componen.

Pero esta falta de consenso en cuanto a su significado se circunscribe a los entendimientos jurídicos estrictos. Pese a ello, debemos destacar una cuestión positiva y es que la palabra discriminación de manera aislada es cada vez más entendida en diferentes ámbitos y lenguajes con un sentido peyorativo, como una conducta injusta, irrazonable, injustificable o arbitraria frente a otra persona.

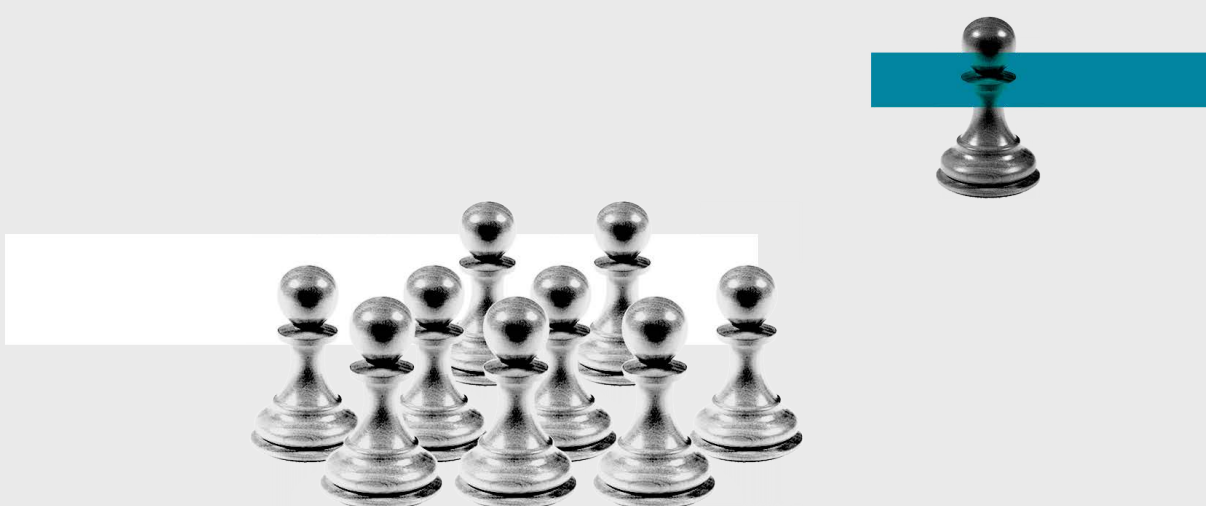
En su vertiente jurídica, la parte negativa de la no discriminación es que, pese a todos los intentos por evitar que ciertos grupos continúen bajo opresión y salgan del aislamiento, del menosprecio y no sean objeto de discrimina-

II. Marco contextual y normativo

ción, todas las acciones atienden aspectos concretos desde la formalidad del derecho, pero poco han alcanzado a transformar la desigualdad estructural que, heredada de las primeras discriminaciones (ahí donde no llegó el principio de igualdad), se ha transmitido en la historia de la humanidad y prevalece hasta nuestros días.

A partir de lo hasta aquí establecido, los **conceptos clave** que se deben tener en cuenta para la elaboración de un informe sobre discriminación son, al menos, los siguientes:

Igualdad	Discriminación indirecta
Discriminación	Discriminación por asociación
Categoría sospechosa	Discriminación por error
Acciones afirmativas	Discriminación múltiple
Discriminación directa	Interseccionalidad



2. Marco normativo

En prácticamente todos los tratados de derechos humanos y constituciones del mundo se incluye al menos una norma jurídica que recoge, ya sea como principio o como derecho, la igualdad y la no discriminación.

Así, por ejemplo, se encuentra en los artículos 2 (principio)⁸ y 7 (igualdad ante la ley)⁹ de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*; en los artículos 2.2 (no discriminación)¹⁰, 3 (igualdad entre mujeres y hombres)¹¹, 14 (igualdad ante tribunales)¹² y 26 (igualdad ante la ley)¹³ del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*; como **normas genéricas internacionales** que recogen el principio.

Pero también está recogido en otras **normas regionales de carácter genérico y en normas internacionales especializadas en derechos humanos**¹⁴.

Al estar pensada esta guía para su aplicación principalmente en el Estado español, lo anterior se concreta a partir de precisar que el principio de igualdad está recogido en la *Constitución española* como valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 1.1)¹⁵, como principio formal y derecho subjetivo (artículo 14)¹⁶, y como mandato a los poderes públicos como igualdad material (artículo 9.2)¹⁷.

-
- 8 Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.
- 9 Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.
- 10 Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
- 11 Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.
- 12 Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia.
- 13 Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
- 14 Ver página 25.
- 15 España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.
- 16 Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- 17 Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

II. Marco contextual y normativo

Pero también, de manera concreta por lo que hace a la no discriminación, por mandato del artículo 10.2 de la Constitución¹⁸, lo anterior se vería reforzado y concretado con el contenido de:

- Artículos 1 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Artículo 14 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
- Artículo 1 del Protocolo número 12 del Convenio Europeo.
- Artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Estas normas de manera específica implican o buscan que:

- Todos los derechos humanos y libertades deban gozarse y ser respetados y garantizados sin discriminación.
- Lo anterior aplica a toda persona que se encuentre en el territorio del Estado español y esté sujeta a su jurisdicción.
- Los motivos especialmente protegidos son: nacimiento, raza, sexo, color, idioma, lengua, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, posición económica o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Además de esas normas, existe legislación en **España** que reconoce o protege la igualdad y no discriminación en ámbitos o para grupos específicos, siendo especialmente destacadas las siguientes:

- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (artículos 22.4, 314, 510, 515.5).
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de Extranjeros en España y su Integración Social (artículos 3, 10.2, 11.2, 20.2, 21, 30.1, 50 d) y 60.3).

¹⁸ Dicho artículo establece que: Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (artículos 45 y 46).
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículos 5. 1.b y 5.2.a y 27.3.c).
- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (artículos 1, 15, 20).
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (artículo 1.b y 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, y 151.e).
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (artículo 81).
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.
- Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.
- Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo (artículos 2.b, 3.3, 4, 5.1.d, 5.2.a y 12).
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (artículo 16.1, último párrafo).
- Ley Orgánica 1/2017, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, para garantizar la participación de las personas con discapacidad sin exclusiones.
- Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad.
- Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones (artículo 5.3).
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (artículo 4.2.c, 17, 24 y 28).

Como esta guía está pensada para su aplicación de manera especial en **Cataluña**, resulta importante destacar las leyes autonómicas de esta comunidad en las que se reconocen o protegen la igualdad y no discriminación en ámbitos o para grupos específicos. Así, las normas que destacan especialmente son las siguientes:

- Estatuto de Autonomía de Cataluña (Preámbulo, Arts. 4, 15, 18, 19, 23, 32, 40.8 44.1 y 45.1).
- Ley 9/2017, del 27 de junio, de universalización de la asistencia sanitaria con cargo a los fondos públicos por medio del Servicio Catalán de Salud (Preámbulo).

- Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial (Art. 2 .b).
- Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia.
- Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña. (Art. 4, Tercero).
- Ley 21/2010, de 7 de julio, de acceso a la asistencia sanitaria de cobertura pública a cargo del Servicio Catalán de la Salud (Preámbulo).
- Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (Art. 9).
- Ley 19/2009, de 26 de noviembre, del acceso al entorno de las personas acompañadas de perros de asistencia (Art. 13).
- Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación (Arts. 22, 37, 41, 56, 97 y 202).
- Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas (Arts. 5.1 d), 10 y 47).
- Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.
- Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (Arts. 2 f) y h); 45, 46, 123.2.a).

Evidentemente, además de las normas antes citadas, las cartas municipales y otras **normas derivadas de los Ayuntamientos** establecen en muchos casos de manera expresa una prohibición de discriminación y el reconocimiento de la igualdad ante la ley. No entramos a ese análisis tan particular, pero es importante que no se pierda de vista la existencia de esas normas.

El número de normas jurídicas de diferente naturaleza que recogen el principio de igualdad y no discriminación es muy amplio. Tras su análisis en detalle, vemos que, aunque son coincidentes en muchos aspectos, también presentan diferencias en cuanto a las categorías o características personales especialmente protegidas frente a la discriminación.

De todas esas normas jurídicas, destacamos a continuación el contenido de siete de ellas, porque son las que tienen una fuerza jurídica relevante, son aplicables de manera general a cualquier persona y contienen los listados más amplios. De esa forma, podemos establecer **cuáles son las categorías o características personales que más se repiten en las normas aplicables** en Estado español y que, por tanto, servirán de base para determinar las categorías que legalmente están protegidas.

II. Marco contextual y normativo

Constitución de España (Art. 14)	Convenio Europeo (Art. 14)	PIDCP (Arts. 2 y 26)	Ley del Estatuto de los Trabajadores (Art. 17)	Código Penal (Arts. 22.4 y 510)	Ley de protección de la seguridad ciudadana (Art. 16)	Estatuto de autonomía de Cataluña (Art. 40.8)
nacimiento	nacimiento	nacimiento			nacimiento	
opinión	opiniones políticas u otras	opinión política o de otra índole	ideas políticas		opinión	
raza	raza	raza		raza	origen racial	raza
religión	religión	religión	religión o convicciones	religión o creencias	religión o creencias	religión
sexo	sexo	sexo	sexo	sexo	sexo	sexo
cualquier otra condición o circunstancia personal o social	cualquier otra situación	cualquier otra condición social			cualquier otra condición o circunstancia personal o social	
	color	color				
	fortuna	posición económica				
	lengua	idioma	lengua			lingüísticas (art. 32)
	origen nacional o social	origen nacional o social	origen nacional	nación a la que pertenezca	nacionalidad	origen / nacionalidad
	pertenencia a una minoría nacional		origen étnico	etnia	origen étnico	
condición social			condición social		condición social	condición social
			orientación o condición sexual	orientación o identidad sexual	orientación o identidad sexual	orientación sexual
			edad		edad	edad – personas mayores (art. 18)
				género		género (arts. 19, 41 y 45)
			discapacidad	discapacidad	discapacidad	
				ideología		
				enfermedad que padezca		
			parentesco con personas pertenecientes a o relacionadas con la empresa	situación familiar		
			estado civil			
			adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos			

Conceptos clave

- **Igualdad:** El principio jurídico y derecho de toda persona a ser tratada sin distinciones de ningún tipo, cuando se encuentra en la misma situación que otras personas, en o para el ejercicio y goce de derechos y libertades, así como en el cumplimiento de deberes. Igualdad no es identidad, ni uniformidad, por lo que las situaciones desiguales deben ser tratadas de forma desigual, siempre de manera justificada, objetiva, razonable y proporcional.
- **Discriminación:** El acto o situación en el que se distingue, excluye, prefiere o restringe el ejercicio y goce de derechos y libertades o el cumplimiento de deberes de una persona, atendiendo a su condición o características personales, sin justificación objetiva, razonable y proporcional. Dar un trato de inferioridad, de desigualdad injustificada a las personas.
- **Categorías sospechosas:** Las personas, grupos, categorías y/o condiciones que se enlistan en las distintas formulaciones del principio de no discriminación en los textos normativos. Se trata de listados de prohibición específica de discriminación. Pero no son categorías absolutas, ni significa que *per se* su uso de lugar a una discriminación. Sino que en las diferencias de trato a personas pertenecientes a estas categorías se sospecha de una ausencia de distinción legítima y admisible. Es decir, se presumen como discriminatorias las diferencias de trato basadas en estas categorías.
- **Acciones afirmativas:** Las acciones que aplican diferencias que permiten a las personas pertenecientes a las categorías sospechosas disminuir o eliminar desventajas de origen y ponerlas así en igualdad en determinados supuestos.
- **Discriminación directa:** Cuando los actos, leyes o políticas públicas desventajosas están dirigidas expresamente a una categoría, grupo o persona.
- **Discriminación indirecta:** Cuando en los actos, leyes o políticas públicas desventajosas se aplica un criterio aparentemente neutral, al no dirigirse a una categoría, grupo social o persona, pero que impone a estos una carga desproporcionada o desventaja particular con respecto a otras personas que les perjudica o imposibilita colocarse en el supuesto previsto.
- **Discriminación por asociación:** Cuando una persona es objeto de discriminación como consecuencia de su relación con una persona de uno de los grupos protegidos, sin que necesariamente pertenezca o se identifique como parte de ese grupo.
- **Discriminación por error:** Situación en la que una persona o un grupo de personas son objeto de discriminación como consecuencia de una apreciación errónea, es decir, por creerse o suponer que pertenecen a un grupo determinado.
- **Discriminación múltiple:** La situación en la que una persona, por sus características personales, pertenece a varios grupos que son objeto de discriminación y sufre diferentes discriminaciones en diferentes momentos.
- **Interseccionalidad:** Metodología que sirve para analizar la forma en la que varios tipos de desigualdad y discriminación inciden y operan de manera conjunta en una persona por las características personales que tiene, así como para establecer la forma en la que dichas causas de desigualdad y discriminación se exacerban mutuamente y multiplican entre sí de acuerdo al contexto social específico en el que se ponen de manifiesto o identifican.

Marco normativo igualdad y no discriminación

Marco internacional universal

Tratados

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2.2, 3, 14 y 26)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 2.2 y 3)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 2)
- Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 2)
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículos 1, 7, 18.1, 25, 27, 28, 43, 45.1, 48, 55 y 70)
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 2, 3, 5 a 16)

Declaraciones

- Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 2 y 7)
- Declaración de los Derechos del Niño (Principio 1)
- Proclamación de Teherán, Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán, 13 de mayo de 1968 (párrs. 1, 2, 5, 8 y 11)
- Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 25 de junio de 1993 (I.15; I.19; I.27; I.30; II.B.1, artículos 19 a 24; II.B.2, artículos 25 a 27)
- Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (artículos 2, 3, 4.1 y 5)
- Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Programa de Acción, (párrafos de la Declaración: 1, 2, 7, 9, 10, 16, 25, 38, 47, 48, 51, 66 y 104)
- Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (artículo 3)
- Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9)
- Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales de País en que Viven (artículo 5.1.b y 5.1.c)
- Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (artículos 2 y 4)

Normativa específica de la Organización Internacional del Trabajo

- Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (2.d)
- Convenio No. 97 sobre los Trabajadores Migrantes (revisado) (artículo 6)
- Convenio No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (artículos 1 a 3)
- Convenio No. 143 sobre los Trabajadores Migrantes (disposiciones complementarias) (artículos 8 y 10)
- Convenio No. 168 sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo (artículo 6)

Marcos internacionales regionales

África

- Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos “Carta de Banjul” (artículos 2 y 3)
- Carta Árabe sobre Derechos Humanos (artículo 2)
- Declaración de El Cairo sobre Derechos Humanos en el Islam (artículo 1)

América

- Carta de la OEA (artículo 3.1)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1 y 24)
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 2)
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (artículo 3)

Europa – Consejo de Europa

- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículos 1 y 14)
- Protocolo No.12 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 1)
- Carta Social Europea (artículo 19.4, 19.5 y 19.7)

Europa – Unión Europea

- Tratado de la Unión Europea (artículo 9)
- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 21)
- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación
- Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico

Marco estatal español

- Constitución española (artículos 1.1, 9.2 y 14)
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (artículos 22.4, 314, 510, 515.5)
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de Extranjeros en España y su Integración Social (artículos 3, 10.2, 11.2, 20.2, 21, 30.1, 50 d) y 60.3)
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (artículos 45 y 46)
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículos 5. 1.b y 5.2.a y 27.3.c)
- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (artículos 1, 15, 20)
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (artículo 1.b y 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, y 151.e)
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (artículo 81)
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres
- Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.
- Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo (artículos 2.b, 3.3, 4, 5.1.d, 5.2.a y 12)
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (artículo 16.1, último párrafo)
- Ley Orgánica 1/2017, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, para garantizar la participación de las personas con discapacidad sin exclusiones.
- Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad.
- Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones (artículo 5.3)
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (artículo 4.2.c, 17, 24 y 28)

Marco regional catalán

- Estatuto de Autonomía de Cataluña (Preámbulo, Arts. 4, 15, 18, 19, 23, 32, 40.8 44.1 y 45.1).
- Ley 9/2017, del 27 de junio, de universalización de la asistencia sanitaria con cargo a los fondos públicos por medio del Servicio Catalán de Salud (Preámbulo).
- Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial (Art. 2 .b).
- Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia.
- Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña. (Art. 4, Tercero).
- Ley 21/2010, de 7 de julio, de acceso a la asistencia sanitaria de cobertura pública a cargo del Servicio Catalán de la Salud (Preámbulo).
- Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (Art. 9).
- Ley 19/2009, de 26 de noviembre, del acceso al entorno de las personas acompañadas de perros de asistencia (Art. 13).
- Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación (Arts. 22, 37, 41, 56, 97 y 202).
- Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas (Arts. 5.1 d), 10 y 47).
- Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.
- Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (Arts. 2 f) y h); 45, 46, 123.2.a).

Marco municipal

Es muy importante tener en cuenta que las cartas municipales y otras **normas derivadas de los Ayuntamientos** establecen en muchos casos de manera expresa una prohibición de discriminación y el reconocimiento de la igualdad ante la ley.

III.

Elaboración
de informes
integrales sobre
discriminación
en la ciudad

A pesar de que en muchos ámbitos se habla de igualdad y no discriminación, encontrar información actualizada y completa, no teórica sino práctica, y que refleje la realidad, no siempre resulta sencillo. Son pocos los esfuerzos que se hacen con el fin de recopilar datos concretos respecto a dónde, cuándo, por qué y quién ha sufrido actos discriminatorios, y menos aún los que buscan ocuparse de todas las causas de discriminación que se pueden presentar. La gran mayoría de los informes periódicos existentes son parciales, al ocuparse sólo de una categoría o característica personal por la que se ha sufrido discriminación.

También hay informes que no son fiel reflejo de la realidad, sino tan sólo una recopilación de percepciones que, si bien ofrecen información útil, no dejan de ser incompletos por tener como base los datos que aporta lo que cree una muestra de una determinada sociedad sobre la discriminación.

Ante esa realidad, esta guía busca proporcionar herramientas útiles que toda administración pública, organización, asociación, entidad, plataforma, grupo de personas o personas en particular puedan considerar para la elaboración de informes integrales sobre la discriminación en una ciudad. Informes que se ocupen de todas las causas por las cuales una persona ha sufrido o denunciado discriminación en una ciudad determinada. Informes que den muestra de lo que está pasando más allá de las percepciones respecto a grupos específicos, un reflejo de las realidades cotidianas de la convivencia humana en sociedades cada vez más diversas.

1. ¿Cuándo deben realizarse informes integrales sobre discriminación en la ciudad?


Cuando se quiera tener información actualizada sobre la realidad de la discriminación en una ciudad. Cuando se quieran diseñar políticas públicas, cambios legislativos o acciones que busquen poner fin de manera efectiva a las distintas situaciones de discriminación que se presentan en una ciudad.

Si bien podrían darse otras motivaciones, consideramos que las dos anteriores, entendidas de manera dependiente una de la otra, deberían ser las principales razones para poner en marcha el diseño y desarrollo de informes integrales sobre discriminación en el ámbito municipal.

Idealmente, este tipo de informes deberían llevarse a cabo de manera anual o como máximo bianual, con el fin de medir y evaluar periódicamente los cambios, así como para hacer los ajustes necesarios en la obtención de mejor información.

2. ¿Qué tipo de informe sobre discriminación se propone elaborar con esta guía?

Un informe integral debe tener como punto de partida dos aspectos fundamentales:

- 
- a. La inclusión de todas las categorías o características personales que se establecen en las leyes vigentes como razones por las cuales no se puede discriminar a una persona, y
 - b. El conjunto de casos o situaciones que han sido denunciadas o dadas a conocer durante el último año como disposiciones, hechos, actos o conductas discriminatorias en una ciudad.

Al ser un informe de gran amplitud, deben participar todas las personas, asociaciones, plataformas, organizaciones, instituciones y dependencias públicas y privadas que trabajen de manera directa con las personas afectadas por disposiciones, hechos, actos o conductas discriminatorias. Preferiblemente, pero no exclusivamente, todas aquellas que cuenten con un servicio de atención y denuncia ante tales situaciones o que al menos conozcan directamente dichas situaciones.

Se trata de un informe integral, no solo por incluir todas las categorías y casos en que se presenta la discriminación, sino también por contar con la participación de todos los actores implicados y afectados.

3. ¿Qué se entenderá por discriminación para los fines del informe?

Si bien no es fácil establecer una definición única y sencilla, es importante determinar de manera concreta qué entendemos por discriminación. Como hemos avanzado, el Estado tiene la facultad de tratar a las personas de un modo diferente y no toda diferencia de trato en un ámbito privado, público o en el ejercicio de la función pública es per se discriminatoria. Sin embargo, si esta diferencia se produce únicamente en razón de alguna de las categorías especialmente protegidas de no discriminación o particularmente sospechosas, existe una alta probabilidad de que se esté produciendo una discriminación.

III. Elaboración de informes integrales sobre discriminación en la ciudad

Además, de acuerdo con algunos órganos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos, las **conductas o acciones concretas que se llevan a cabo únicamente en razón de las características personales** que tiene un ser humano deben presumirse como discriminatorias. Son las siguientes acciones:

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Comité Derechos Humanos Naciones Unidas Observación General 18	Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico	Tribunal Europeo de Derechos Humanos ¹⁹	Tribunal Constitucional español ²⁰
Distinguir	Distinguir	Distinguir			
Excluir	Excluir	Excluir			
Restringir	Restringir	Restringir			
Preferir		Preferir			
			Tratar de forma menos favorable otra situación que sea comparable (directa)	Tratar de modo diferente, sin una justificación objetiva y razonable, a personas situadas en situaciones sustancialmente similares	Tratar diferencialmente una igualdad de situación sin una justificación objetiva y razonable
			Situar en desventaja particular respecto a otras personas (indirecta)		

19 Willis contra Reino Unido, de 11 de septiembre de 2002.

20 Sentencias 22/1981, de 2 de julio; 48/1981, de 10 de noviembre de 1981; 68/1982, de 22 de noviembre.

III. Elaboración de informes integrales sobre discriminación en la ciudad

De esa forma, como se establecía anteriormente, es evidente que discriminar no solo incluye toda distinción, sino también toda exclusión, restricción o preferencia que no se puedan justificar objetiva y razonablemente. Un aspecto muy importante ya que frecuentemente nos centramos solo en la distinción, pero olvidamos las otras tres acciones con las cuales también se discrimina.

Así, podemos concluir que estamos ante un acto de discriminación cuando se trate de modo diferente, ya sea distinguiendo, excluyendo, restringiendo o prefiriendo, sin una justificación objetiva y razonable, a personas en situaciones sustancialmente similares. Es lo que denominamos una **discriminación directa**.

Pero también hablamos de discriminación, cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutra, ponga o pueda poner a una o varias personas en una situación desventaja particular con respecto a otras por algún motivo de discriminación, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima. Es lo que denominamos como una **discriminación indirecta**.

Es también importante destacar que un acto o situación de discriminación puede llevar consigo o estar motivado por más de una condición personal. Así, por ejemplo, se podría discriminar directa o indirectamente no solo por ser una mujer, sino también por ser una mujer con discapacidad perteneciente a una comunidad étnica específica. Esto, que se puede presentar de muchas formas y combinaciones, es lo que suele denominarse como **discriminación múltiple**.

De manera más concreta y como un referente de definiciones mínimas para la elaboración del informe, podemos establecer que **discriminar es tratar de forma menos favorable una situación respecto a otra que sea comparable, sin una justificación objetiva y razonable, a partir de:**

Distinguir: Acciones que a partir de la identificación de una (o varias) característica(s) personal(es) dan un trato diferente a una persona respecto de otra(s) ante una misma situación (discriminación directa).

Excluir: Acciones que a partir de la identificación de una (o varias) característica(s) personal(es) dejan sin posibilidad de ejercer un derecho a la persona que tiene dichas características (discriminación directa).

Restringir: Acciones que a partir de la identificación de una (o varias) característica(s) personal(es) permiten el ejercicio de un derecho de forma limitada a la persona que tiene dichas características (discriminación directa).

PREFERIR: Acciones que a partir de la identificación de una (o varias) característica(s) personal(es) dan prioridad a una persona que no es la que tiene dichas características (discriminación directa).

Situar en desventaja: Acciones y medidas (leyes, políticas públicas, anuncios, ofertas) que establecen requisitos o condiciones que algunas personas por sus características personales no podrán cumplir (discriminación indirecta).

4. Preguntas base para el diseño del informe integral sobre discriminación

Para establecer el diseño y metodología con la que se desarrollará el informe, es útil plantearse las siguientes cuestiones de partida:

i. ¿Quién coordinará el informe?

Al tratarse de un informe que pretende incluir el mayor número de categorías protegidas de discriminación y el mayor número de actores en el trabajo directo con las personas que la padecen, resulta necesario establecer una coordinación general.

No existe una única opción válida o respuesta, ya que la coordinación podría asumirse desde un ente de la administración pública o desde cualquiera de las personas o entidades participantes. En cualquier caso, la coordinación ha de servir para homologar criterios y acordar la metodología a seguir, no para establecer una posición institucional específica.

La coordinación implica la facilitación y mediación con el fin de incluir el mayor número de supuestos y personas y de diseñar metodologías acordes a las necesidades de cada ciudad y de los entes participantes en el informe. El papel de coordinación exige también el compromiso y la responsabilidad de que el proyecto llegue a buen fin y sus resultados puedan ser implementados, sometiéndolo a la consideración de quienes están obligados a poner en marcha políticas públicas contra la discriminación.

ii. ¿Quién participará en la elaboración?

Debe participar cualquier persona, grupo de personas, plataforma, entidad, organización, asociación y/o administración pública que trabaje de manera directa con personas afectadas por disposiciones, hechos, actos o conductas discriminatorias. Preferiblemente, pero no exclusivamente, todas aquellas que cuenten con un servicio de atención y denuncia ante tales situaciones o que al menos puedan conocerlas directamente.

Para asegurar el máximo de participación, se debe establecer un programa específico con un calendario para facilitar y permitir que los diferentes actores puedan incorporarse. Al inicio de los trabajos es importante haber definido quienes serán las personas y grupos participantes, ya que determinará en gran medida la metodología a seguir y las categorías de discriminación que estarán efectivamente cubiertas.

En este punto es importante tener en cuenta que el hecho de que en una ciudad no existan organizaciones dedicadas a la atención de uno o varios colectivos históricamente discriminados, no es un obstáculo para el desarrollo del informe. Más bien al contrario, ya que es un elemento para el diagnóstico de los vacíos de atención y para identificar los retos en la formulación de un informe integral sobre discriminación.

iii. ¿Qué categorías o características personales se incluirán?

Es necesario definir de manera precisa las características, categorías o condiciones personales que dan lugar a una discriminación. Para ello se deben tener en cuenta las categorías genéricas establecidas en las normas jurídicas vigentes y que, en resumen, son las siguientes²¹:

Nacimiento o lugar de nacimiento	Fortuna
Opinión + opinión política o de otra índole	Lengua + idioma
Raza	Origen nacional o social + nacionalidad + nación a la que pertenezca
Religión	Pertenencia a una minoría nacional
Sexo	Posición económica + condición social
Color	Orientación o identidad sexual
Ascendencia	Discapacidad
Edad	Etnia
Género	Ideología
Enfermedad	Cualquier otra condición o circunstancia personal o social

21 La no discriminación protege a todas las categorías establecidas en las leyes, no sólo las que cada persona considera que deberían estar protegidas. Estas categorías se han ido ampliando con el paso de los años en leyes y tratados de derechos humanos por diversas razones, no siempre justificadas, para incluir características personales que van más allá de los grupos históricamente discriminados. ¿Es esto positivo? ¿Es negativo? Sin duda es en principio positivo desde la mirada de la no discriminación, pues busca incluir cualquier situación que la pudiera generar. Pero se convierte en negativo cuando a través de "cualquier otra condición", las históricamente discriminadas son una vez más relegadas por esas otras condiciones que aun pudiendo ser discriminadas se encuentran mejor posicionadas (en general y, por tanto, para reclamar sus derechos), rompiendo así el sentido y fin que se buscó al señalar personas y grupos específicos que requerían una especial protección al haber quedado históricamente excluidas del principio de igualdad. Por esa razón, en esta guía incluimos todas las categorías legalmente reconocidas, pero invitamos a reflexionar respecto a esta cuestión.

Se debe determinar si estas categorías se utilizarán a partir de su literalidad o si resulta necesario acotar o precisar qué supuestos se incluyen en cada una de estas categorías. Si fuera necesario, varias podrían agruparse en una única categoría, o matizar las categorías para que se ajusten a la realidad concreta de la ciudad.

De la misma forma, también se podrían establecer subcategorías específicas a partir del trabajo que desarrollan las organizaciones y entidades que forman parte del equipo que elaborará el informe. Así, por ejemplo, en la categoría religión se podría incluir: islamofobia, antisemitismo, cristianofobia, etc. En la categoría discapacidad se podría incluir: física, intelectual, visual, auditiva, pluridiscapacidad, etc.

De ser necesaria la inclusión de las subcategorías, es importante destacar que deberá también incluirse en futuros informes. Esto es especialmente relevante, ya que seguramente algunas situaciones de discriminación se presentan en la ciudad, pero no se están denunciando o poniendo en conocimiento de las organizaciones y entidades que forman parte del equipo de trabajo, y que resultarán evidentes a partir de los primeros resultados.

Los listados contenidos en las normas jurídicas deben ser la base o punto de referencia, a partir de los cuales realizar los ajustes necesarios para adaptarlos a las necesidades y realidades de cada ciudad, sin desnaturalizar cada categoría.

Una variable importante en este punto es qué otra(s) característica(s) o condición(es) personal(es) tiene la persona que ha sido afectada y que podría constituir también motivo o causa de discriminación. Para este fin se considerarán las categorías y subcategorías establecidas. Es imprescindible recoger este dato de manera independiente para identificar si se han presentado casos de *interseccionalidad* así como los casos de *discriminaciones múltiples*. En la elaboración de un primer informe, esta no es una labor sencilla si quienes configuran el equipo trabajan únicamente con una categoría específica. Aun así, es importante identificar estos casos para que en los siguientes informes se pueda establecer este aspecto de manera más clara si es que se está presentando.

35

iv. ¿Cómo se identificará a quien ha cometido el acto discriminatorio?

Otro elemento fundamental es cómo se registrará a quién ha cometido el acto discriminatorio. Es decir, definir la clasificación de los casos a partir de quién los comete. Se puede establecer si se trató de una persona particular, de una persona en un servicio o actividad privada o en ejercicio de una función pública.

Para una identificación más específica, tratándose de persona en servicio o actividad privada se podrían establecer las categorías: empresa y asociación u organización. Y dentro de estas especificar las subcategorías: personal directivo, personal ordinario, personal de seguridad y otro.

En el ejercicio de la función pública, proponemos las categorías siguientes: personal directivo, funcionariado, otro personal de la administración pública, funcionariado de cuerpos de seguridad y otros. También se puede distinguir si pertenece a la administración local, provincial, autonómica o estatal (para el caso del Estado español).

En cuanto a particulares, es importante señalar si el acto discriminatorio se comete a título individual o como parte de un grupo organizado.

En todos los supuestos podría precisarse la identificación de cada categoría o subcategoría, así como si los casos son cometidos por una persona, institución o grupo identificable. En cualquier caso, la primera opción debería ser como mínimo la identificación de la naturaleza pública o privada de los sujetos discriminadores.

v. ¿Cómo se establecerán los lugares en donde se cometió el acto discriminatorio?

La definición e identificación de los lugares en donde se llevan a cabo los actos discriminatorios es otro de los elementos relevantes en la configuración del informe. Como en el punto anterior, en principio, lo relevante es identificar como mínimo si se produjo en un espacio público o en un espacio privado. Buscando una mayor precisión para unos mejores resultados, se podrían identificar, al menos, los siguientes lugares:

A. Públicos

a. Espacio público: Calles, parques, playas y plazas públicas

b. Instalaciones públicas

Centros escolares
Centros hospitalarios
Comisaría de policía
Centros deportivos
Centros culturales
Centros sociales
Salas de conciertos, conferencias y pabellones
Biblioteca
Museo y salas de exposiciones
Mercado
Medios de comunicación
Oficinas de atención y servicio administrativo
Juzgados y tribunales
Centros penitenciarios y de detención o privación de libertad de personas
Albergues, casas o centros de alojamiento
Estación de trenes
Estación de autobuses
Estaciones de metro y metro
Aeropuertos

c. Servicios en línea y telefónicos

B. Privados

a. Instalaciones privadas de acceso público

Centros de ocio
Restaurantes y bares
Oficinas de atención y servicio
Hoteles, albergues, centros de alojamiento
Museo y salas de exposiciones
Mercado
Estación de transporte

b. Instalaciones privadas de acceso condicionado a prerequisites

Centros de ocio
Casas, pisos y otro tipo de vivienda
Centros escolares
Centros hospitalarios
Centros deportivos
Centros culturales
Centros sociales
Salas de conciertos, conferencias y pabellones
Biblioteca
Museo y salas de exposiciones
Mercado
Medios de comunicación

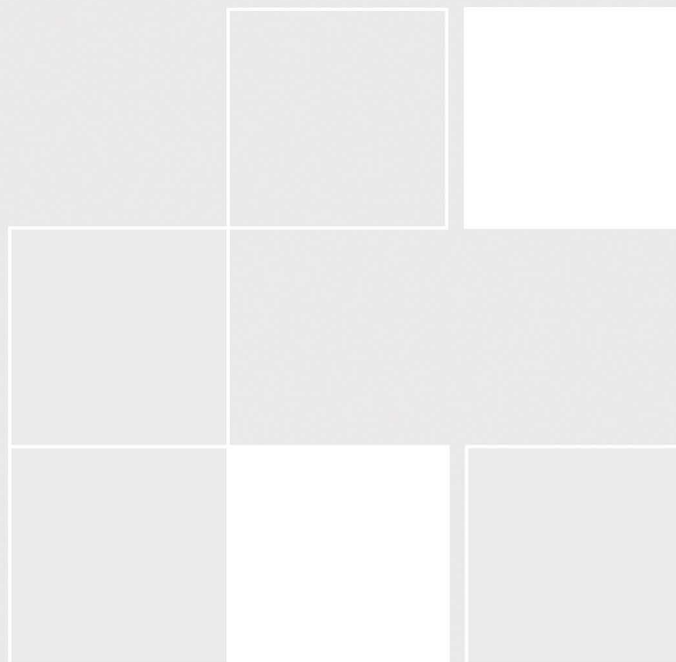
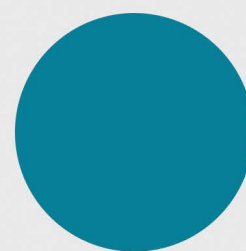
c. Servicios en línea y telefónicos

C. Contenido de leyes, políticas públicas, anuncios, ofertas

III. Elaboración de informes integrales sobre discriminación en la ciudad

No es esta una enumeración totalmente exhaustiva, sino una identificación de los lugares más comunes en la mayoría de municipios que es importante ajustar a las necesidades específicas de cada ciudad. Por ejemplo, si una ciudad tiene pistas de esquí, deberían también incluirse.

En muchos casos, en los primeros informes la información sobre el lugar donde se producen situaciones discriminatorias no siempre es fácil de obtener, especialmente cuando se recoge la información inicial en una oficina. Con su inclusión en el primer informe, en los subsecuentes podrá identificarse mejor cuáles son las zonas o puntos con mayor incidencia de discriminación en una ciudad.



vi. ¿Cómo clasificar los actos discriminatorios?

Establecer con la mayor precisión posible cómo se discriminó a una persona es otro de los aspectos fundamentales en la elaboración de un informe integral. Dada la diversidad, variedad y multiplicidad de características de los actos discriminatorios, lo más adecuado es diseñar una clasificación a partir de la definición general de discriminación y de las específicas antes señalada.

Así, habiendo registrado un acto en el que se dio un trato diferenciado sin justificación objetiva y razonable ante una misma situación, se podría establecer si fue por:

Distinción	-----→	directa
Exclusión	-----→	directa
Restricción	-----→	directa
Preferencia	-----→	directa
Se le situó en desventaja	-----→	indirecta
Se le confundió	-----→	directa
Se le asoció con una categoría	-----→	directa
Se presentó más de una causa	-----→	múltiple directa

A partir de la actividad cotidiana de quien recoge la información o de la forma en la que ocurren los actos discriminatorios, puede resultar necesario incluir alguna categoría adicional a las enumeradas. Sería una opción completamente válida.

Las categorías propuestas recogen las acciones o verbos que utilizan la mayoría de las normas nacionales e internacionales para definir los actos discriminatorios, pero no deben ser una limitación para elaborar el informe. En todo caso, se debe evitar denominar de una forma diferente lo que de manera evidente se considere como una distinción, exclusión, restricción o preferencia.

En la elaboración de un primer informe probablemente estas categorías resulten extrañas por poco habituales, ya que no se ajustan a las prácticas comunes en la actual recogida de información sobre actos discriminatorios. Precisamente esta cuestión plantea hoy por hoy dificultades para obtener mayor precisión en los diagnósticos sobre la discriminación en una ciudad. Insistimos en la utilización de estas categorías a fin de determinar de manera práctica su adecuación a la realidad. De resultar insuficientes o limitadas, se deberían plantear acciones para que las normas y órganos nacionales e internacionales que comúnmente las utilizan y refieren hagan una reflexión más amplia sobre la forma de clasificar los actos discriminatorios.

vii. ¿Se debe establecer si el acto discriminatorio generó la violación de otro derecho?

Si bien en un informe integral sobre discriminación lo relevante es la información derivada de las preguntas anteriores, resulta de utilidad para un análisis más completo identificar qué derechos se vieron afectados con el acto discriminatorio. Es decir, si uno o más derechos humanos fueron menoscabados a partir de sufrir la discriminación.

Para esto, inicialmente y a partir de la experiencia de las entidades que integran el equipo de trabajo, se podrían identificar derechos específicos. La experiencia global frente a estos casos nos permite señalar algunos derechos comúnmente afectados junto con el acto discriminatorio:

Admisión	Ocio
Educación/Formación	Prestación de servicios
Honor	Protección de datos
Información	Reunión y manifestación pacífica
Integridad física	Reproducción
Integridad moral	Salud
Intimidad	Servicio público de calidad
Libertad ambulatoria	Trabajo
Libertad de expresión	Vivienda

Esta lista es un ejemplo construido a partir de experiencias reales en varias regiones del mundo. Una propuesta de referencia que no debe considerarse como una lista cerrada, ya que probablemente en cada ciudad se presenten tipologías específicas.

viii. ¿Se debe incluir qué atención o acción se desarrolló en favor de la persona que ha sido discriminada?

Sí. En un informe que pretende ser integral, no es suficiente con identificar las causas, lugares y circunstancias en que se han presentado actos discriminatorios. También es importante recoger la información relacionada con la atención y las acciones que se han desarrollado en favor de la persona discriminada, es decir, si se le proporcionó algún tipo de apoyo o acompañamiento y de qué tipo.

Esta información depende en gran medida del conjunto de personas, entidades e instituciones que colaboren en la elaboración del informe. Según, su nivel de especialización y el trabajo que desarrollen se podría presentar un número amplio de acciones.

A pesar de que no exista una lista cerrada, con el fin de dar una idea respecto a qué se podría incluir, proponemos identificar acciones como:

A. Soporte y acompañamiento

- a. Psicológico
- b. Psicosocial
- c. Orientación jurídica
- d. Incidencia pública
- e. Intermediación
- f. Conciliación
- g. Derivación a instancia u organización especializada
- h. Mediación
- i. Servicios sociales, educativos, de salud, etc.
- j. Soporte jurídico

B. Denuncia

- a. Pública (medios de comunicación)
- b. Administrativa
- c. Penal

Algunas de esas acciones se podrían detallar y precisar más e incluir otras a partir de la experiencia de quienes participan en la elaboración del informe. La propuesta se plantea como un referente de inicio.

ix. ¿Se debe incluir el estado en el que se encuentran los casos recogidos en el informe?

Sí, aunque es una información que no es sencillo tener actualizada y que, sobre todo, deberá manejarse con especial atención en futuros informes para evitar la duplicación o alteración de la información.

Sin duda, para un informe como el que se propone elaborar, es importante la solución dada a la situación o caso, esto es, si el problema que se generó fue resuelto y de qué manera. Sin embargo, dada la dificultad de incluir con precisión el estado actual, podría partirse de referencias más generales que permitan visualizar si se han dado avances positivos, si no se ha hecho nada o cuál fue el resultado final de las acciones emprendidas.

Con este fin se propone tener en cuenta, al menos, las siguientes posibilidades:

A. No se solucionó

B. Sigue pendiente de solución

C. Sí se solucionó sin reparación del daño

D. Sí se solucionó con reparación del daño²²

- a. Derivada de un acuerdo entre las partes
- b. Derivada del reconocimiento del hecho discriminatorio
- c. Derivada de una sanción
- d. Modificación de ley, política pública, criterio, programa, etc

22 No se debe perder de vista que el término "reparación del daño" en el ámbito de los derechos humanos incluye varios elementos entre los que se podrían destacar, a manera de ejemplo general, los siguientes: 1) la restitución (restablecimiento de las cosas al estado anterior al evento dañoso); 2) la indemnización pecuniaria (puede ser por un daño material o por daño moral-inmaterial); 3) resarcir el proyecto de vida (por todas las afectaciones que haya sufrido una persona en su desarrollo personal); 4) las medidas de satisfacción (reconocimiento de responsabilidad y de la dignidad de la persona afectada) y 5) las garantías de no-repetición (medidas para evitar que una conducta similar se vuelva a presentar).

x. ¿Qué otra información podría ser relevante como parte del informe?

Consideramos como fundamental toda la información anterior para la elaboración de un informe integral sobre discriminación en la ciudad. Sin embargo, no debemos olvidar otra información derivada y también importante para entender en toda su magnitud la situación de la discriminación en una ciudad.

Son los datos relacionados con el género, edad, lugar de residencia y nacionalidad con los cuales se identifica la persona que ha sufrido la discriminación. Esto es un ejercicio que parte de establecer si esa información ha sido preguntada a la persona o se ha incorporado discrecionalmente por quien recoge la información primaria. En todo caso, debe conocerse la forma en que la persona se identifica en estas categorías genéricas, si es que lo hace, pues es información que aporta datos base altamente relevantes para los resultados finales y conclusiones del informe.

El género, la edad, el lugar de residencia y la nacionalidad son datos transversales comunes en la identificación de toda persona que ha sufrido discriminación, con independencia de la causa concreta que generó el acto discriminatorio. Estas cuatro características y datos personales resultan útiles como referencia transversal y además ayudan a identificar la interseccionalidad en aquellos casos en los que inicialmente o por la forma en la que fueron analizados no se habían detectado.

El ejercicio de elaborar un primer informe integral puede plantear la necesidad de incluir más información a partir de la realidad concreta de una ciudad. Sin duda se debe valorar y tener en cuenta. Esta guía propone referencias que sirvan de partida y no deben ser interpretadas como un límite en la elaboración del informe.

5. Otros aspectos relevantes y estrategias para la elaboración de informes integrales sobre discriminación

El primer informe integral sobre discriminación en una ciudad es sin duda el más complejo y difícil, ya que implica la participación de muchos actores y la recolección de información que, de existir previamente, muy probablemente se ha recogido de formas diferentes, con enfoques particulares y metodologías diversas.

Para superar estas dificultades el diseño y elaboración del informe debe atender especialmente a:

i. Diseño de la metodología

A partir de las preguntas y respuestas desarrolladas en el apartado anterior y el número de fuentes de información con las que se cuente o vayan a participar en la elaboración del informe, es importante, en primer lugar, conocer la

III. Elaboración de informes integrales sobre discriminación en la ciudad

metodología que cada una desarrolló para la recolección de la información que aportará y, en segundo lugar, acordar una metodología que permita la inclusión de la mayor cantidad de información de la manera más uniforme posible.

La opción más recomendable, en todo caso, consiste en que quienes participan en la elaboración del informe acuerden los parámetros y la metodología para la recogida de información antes del periodo sobre el que se va a informar, de modo que esa recogida se haga de la forma más homogénea posible y su sistematización y análisis pueda realizarse con buenos estándares de coherencia y calidad.

Sin embargo, esto no es siempre posible *a priori*, sino que ese acuerdo se alcanza cuando los datos ya han sido recogidos con criterios y parámetros distintos. Una estrategia que se podría seguir en este caso es:



- Establecer los puntos en común y divergentes de las diferentes metodologías utilizadas para la recolección de información.
- Priorizar los elementos en común para la integración y elaboración del informe.
- Descartar para el primer informe aquellos puntos o información en los que no sea posible conciliar mínimos de uniformidad.
- Establecer las bases metodológicas que servirán de guía para los siguientes informes integrales a partir de la definición de, por ejemplo:
 - Periodo de tiempo que comprenderá el informe.
 - Forma de incluir casos o situaciones que pueden trascender el periodo de tiempo fijado para el informe.
 - Concreción y ajuste a las características y realidad de la ciudad de las categorías, lugares, tipologías, sujetos, actuaciones y soluciones que se recomienda considerar para la elaboración del informe.
- Acordar la información que será especialmente destacada y los cruces de información que se considere importante llevar a cabo a partir de la realidad social de la ciudad.

De no contar con informes base previos o estudios similares, el reto será doble pero también más asumible en términos de coordinación. En este caso, la metodología se podría desarrollar en base a las preguntas propuestas en el apartado anterior y considerando las circunstancias específicas en función de las capacidades de las personas, organizaciones e instituciones participantes. En cualquier caso, no es un obstáculo, sino una oportunidad de construir.

ii. Creación de una base de datos

Establecida la información con la que contamos y los parámetros con los que va a ser recopilada, debe definirse el diseño, el funcionamiento y la administración de la base de datos. Al ser el instrumento que compilará la información de diferentes fuentes, debe tener como mínimo las siguientes características:



- De fácil acceso para quienes colaboran en el informe.
- Accesos controlados para la incorporación y modificación de datos.
- Capacidad para incorporar todas las categorías y subcategorías o niveles de información necesarios para el informe.
- Funcionalidades para el cruce de información.
- Segura para la protección de datos personales e información sensible, de acuerdo con la legislación vigente aplicable.

iii. Integración de equipos y división de trabajo

Al tratarse de un trabajo que implica la colaboración de diferentes actores, además de la coordinación general deberá establecerse una distribución del trabajo en equipos funcionales que aseguren la conclusión del proyecto de manera exitosa. Esta distribución debe atender de manera particular a los siguientes aspectos:



- Definición de metodología.
- Diseño y coordinación de base de datos.
- Redacción del informe.
- Elaboración de gráficos y cruces de información.
- Redacción de conclusiones y recomendaciones.
- Diseño del informe.
- Comunicación y difusión del informe.
- Presentación de resultados.
- Seguimiento de resultados.

iv. Previsiones presupuestarias

Como es evidente, por más que haya colaboradores públicos y privados en la elaboración del informe, es fundamental definir la forma en la que será sostenible su puesta en marcha, desarrollo y conclusión. En ese sentido, se debe definir si existirá un presupuesto dedicado a ese fin o el tipo de aportaciones económicas o en especie que se prevén para la elaboración del informe. Si bien este punto puede ser el que defina que el informe se lleve a cabo o no, siempre será importante pensar y desarrollar estrategias que lo hagan posible, de ahí también la importancia de que el informe pueda ser la suma de diferentes actores, los más posibles y todos los interesados en la no discriminación en una ciudad.

v. Limitaciones de la información disponible

De un análisis global sobre la discriminación en todas sus modalidades, causas y consecuencias se puede extraer que no es fácil contar con información actualizada y menos sobre casos o situaciones concretas. Esto se debe a que muchas personas históricamente discriminadas no conocen, no acceden o no pueden acceder a organizaciones e instituciones que atienden casos de discriminación. Esta realidad debe preverse y tenerse en cuenta, ya que la ausencia de casos o denuncias no implica necesariamente la ausencia de discriminación en una ciudad.

Ante esta situación, es relevante conocer el número de personas que habitan en la ciudad con alguna de las características históricamente discriminadas y que no registran datos de situaciones de discriminación. Así contaremos con una referencia que aportará elementos en el momento de valorar los resultados y formular conclusiones. De igual forma, es muy probable que no contemos con estos datos, es decir, que la realidad nos muestre la invisibilidad de algunas personas que viven en nuestra ciudad. Esa información también es importante reflejarla. Las limitaciones no deben percibirse como un obstáculo, sino como una oportunidad de análisis, diagnóstico y base para la acción.

vi. No olvidar a las personas afectadas por la discriminación

Si bien el informe es en esencia una recolección de datos e información, es muy importante no perder de vista su objetivo último: disponer de la descripción más real posible sobre el estado de la discriminación en una ciudad. Los testimonios y difusión de casos concretos se convierten así en la mejor herramienta para trasladar a la ciudadanía las afectaciones que causan los actos discriminatorios. No obstante, se debe evitar la revictimización, la exposición pública o la difusión de imágenes sin el consentimiento de las personas afectadas. No olvidarlas no solo implica crear los relatos desde “las personas discriminadas”, sino también no exponerlas sin su libre voluntad.

Insistimos una vez más en que los aspectos que se proponen en este apartado constituyen un conjunto de sugerencias y herramientas para facilitar la elaboración de un informe integral sobre no discriminación en la ciudad. No son un límite sino una base. Además, a partir de la primera experiencia se podrán identificar necesidades específicas para cada ciudad.

6. Resultados y efectos del informe integral sobre discriminación

Como apuntábamos al inicio de esta guía, la elaboración de un informe integral sobre discriminación debe tener como fin presentar la realidad de la discriminación en una ciudad. Pero, después de eso, ¿qué?

Lo importante es poder identificar qué se hace y qué no, qué pasa, dónde y por qué. Y contar con elementos de análisis para impulsar los cambios legislativos, sociales y de políticas públicas que permitan reducir y, mejor aún, erradicar la discriminación en nuestras ciudades.

i. ¿Qué resultados se deberían obtener?

Definir de manera categórica cuáles deberían ser los resultados de un informe es un error. Por más que se diseñe a partir de objetivos concretos y una metodología especializada, cuando se trabaja con información sobre comportamientos sociales, puede ser contraproducente hacer predicciones o conclusiones adelantadas.

No obstante, es importante que el informe contenga:



- Datos precisos respecto a quién ha sufrido y dónde han ocurrido actos discriminatorios.
- Datos precisos respecto a quiénes son los principales agentes discriminadores.
- Datos precisos respecto a qué categorías o características personales son más y menos discriminadas.
- Datos precisos respecto a categorías o características personales respecto a las cuales no hay registros o no hay casos en los que haya sufrido discriminación.
- Datos precisos de la atención y solución dada a los casos de discriminación denunciados o dados a conocer públicamente.
- Datos sobre posibles interseccionalidades.
- Datos sobre leyes, disposiciones o políticas aplicables en la ciudad con contenidos discriminatorios directos o indirectos.
- Algún otro dato especialmente relevante para dar muestra de la situación de la discriminación en la ciudad.
- Conclusiones generales y específicas.
- Recomendaciones generales y específicas.

ii. ¿Cómo se deben presentar los resultados?

Los resultados deben presentarse de manera pública y por escrito, preferentemente en un único documento y en un acto público en el que estén presentes responsables de instituciones y órganos a quienes se dirigen las recomendaciones.

Es importante incluir un resumen con los principales resultados, conclusiones y recomendaciones, preferentemente con gráficos que faciliten la comprensión de un documento que previsiblemente contará con una gran cantidad de datos e información.

El informe debe estar disponible y ser accesible al menos en formato digital para todas las personas que habitan en la ciudad. Debe contarse con versiones accesibles para personas con discapacidades físicas y en diversos idiomas, según la población de la ciudad.

A partir del contenido del informe se pueden elaborar diversos documentos para su distribución y difusión entre la población. Una herramienta para la concienciación y sensibilización sobre la discriminación en la ciudad en la que habitan.

Evidentemente, en una época de redes sociales y medios digitales, la difusión y transmisión en directo de la presentación o actividades divulgativas son de gran importancia a fin de sociabilizar y de que las conclusiones del informe sobre los aspectos a trabajar para poner fin a la discriminación en nuestras ciudades se conviertan en un conocimiento público lo más amplio y generalizado posible.

En la organización del acto y del resto de actividades divulgativas debe prestarse especial atención a los medios de comunicación. Los medios desempeñan un papel fundamental como transmisores y divulgadores de información, además de como generadores de opinión. La agenda mediática tiene un peso enorme en la configuración del imaginario colectivo y las prácticas periodísticas afectan de múltiples formas a la situación de la discriminación en una ciudad. Dado este papel fundamental, contar con la complicidad de los medios en la divulgación del informe y la inclusión de las conclusiones y recomendaciones en la agenda mediática es un factor a tener presente.

iii. ¿Qué hay después del primer informe integral sobre la discriminación en la ciudad?

Tras el primer informe es deseable poner en marcha el diseño y acciones para la elaboración del segundo y procurar así que este tipo de informes se conviertan en una práctica permanente hasta que la discriminación se erradique de nuestras ciudades.

Se deberá hacer una valoración final para identificar y corregir errores, hacer los ajustes necesarios para alcanzar mejores resultados y, en general, sentar las bases para una mejor organización, metodología y todo el proceso de elaboración del siguiente informe.

Los resultados y conclusiones no constituyen una simple referencia para los siguientes informes, sino que se ha de dar seguimiento a las recomendaciones generales y particulares. Lo más adecuado sería diseñar un mecanismo para monitorear si efectivamente se están implementando las recomendaciones y cómo. Una información que deberá integrarse en los informes siguientes.

Si bien la realización y publicación de un informe es un éxito en sí mismo, su verdadero logro será, en primer lugar, los cambios y transformaciones generadas a partir de sus resultados y, en segundo lugar, constituirse en una base sólida para el diseño de políticas públicas, cambios legislativos y acciones que atiendan con mayor certeza y precisión la realidad que se refleja en el informe.

Pautas para la elaboración de informes integrales sobre discriminación en la ciudad



¿Por qué realizar un informe sobre discriminación en la ciudad?

Para disponer de información actualizada sobre la realidad de la discriminación en la ciudad.

Para el diseño de políticas públicas, cambios legislativos o acciones que busquen poner fin a las distintas discriminaciones que se presentan en la ciudad.

¿Cuándo realizar un informe sobre discriminación en la ciudad?

Anual o bianualmente -como máximo-, con el fin de medir y evaluar periódicamente los cambios.

¿Qué tipo de informe debe realizarse?

Un informe integral que incluya todas las categorías y casos en que se presenta la discriminación en la ciudad y cuente con la participación de todos los actores implicados y afectados.

48

¿Qué se entiende por discriminación para los fines de un informe integral?

Discriminar es tratar de forma menos favorable una situación respecto a otra que sea comparable, sin una justificación objetiva y razonable, a partir de distinguir, excluir, restringir, preferir y/o situar en desventaja.

Preguntas de partida para la elaboración de un informe integral

¿Quién coordinará el informe?

¿Quién participará en la elaboración?

¿Qué categorías o características personales se incluirán?

¿Cómo se identificará a quien cometió el acto discriminatorio?

¿Cómo se establecerán los lugares en donde se cometió el acto discriminatorio?

¿Cómo clasificar los actos discriminatorios?

¿El acto discriminatorio generó la violación de otro derecho?

¿Qué atención o acción se desarrolló en favor de la persona que ha sido discriminada?

¿En qué estado se encuentran los casos recogidos en el informe?

¿Qué otra información podría ser relevante?

Otros aspectos relevantes y estrategias para la elaboración del informe

Diseño de la metodología.

Creación de base de datos.

Integración de equipos y división de trabajo.

Previsiones presupuestarias.

Limitaciones de la información disponible.

No olvidar a las personas afectadas por la discriminación.

Efectos del informe

Resultados esperados

Presentación de conclusiones y recomendaciones

¿Y después?

IV

Ejemplos
de informes
integrales sobre
discriminación

IV. Ejemplos de informes integrales sobre discriminación

Como se advertía al inicio de la guía, son pocos los ejemplos que se pueden seguir respecto a la elaboración de informes integrales sobre discriminación. Algunos de los ejemplos que se pueden consultar son los siguientes:



La discriminación en Barcelona 2018, publicado en marzo de 2019²³

Elaborado por la Mesa de Entidades de Atención a Víctimas de Discriminación de Barcelona, formada por: Oficina por la No discriminación, ACATHI, Asociación Catalana para la Defensa de los Derechos Humanos, Fundación Bayt al-Thaqafa, Fundación Secretariado Gitano, Federación Ecom, Federación de Salud Mental Cataluña, Federación Veus, Fundación Assís, Iridia, Observatorio contra la Homofobia, SOS Racismo Cataluña, Unión Romani y Red de Atención a Personas sin Hogar. Con la colaboración del Institut de Drets Humans de Catalunya y el Centro de Recursos en Derechos Humanos, de la Dirección de Servicios de Derechos de Ciudadanía y Diversidad del Ayuntamiento de Barcelona.

Disponible en: https://ajuntament.barcelona.cat/oficina-no-discriminacio/sites/default/files/La-discriminacionaBarcelonaCAST_versio2.pdf



2018 Annual Report on Discrimination and Harassment Prevention and Response

The University of Rochester

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

²³ El segundo informe, correspondiente a 2019, se publicó en agosto de 2020 siguiendo la misma metodología. Puede consultarse en: https://ajuntament.barcelona.cat/dretsdiversitat/sites/default/files/WEB2_INFORME_DISCRIMINACIO_2019_A4_ESP.pdf

