

# IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA UNIÓN EUROPEA: EL PLAN DE ACCIÓN ANTIRRACISMO PARA 2020-2025 COMO ESTRATEGIA

EVA SALDAÑA VALDERAS  
*Profesora Titular de Universidad de Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social*  
Universidad de Cádiz

**EXTRACTO**      **Palabras clave:** Plan de Acción; Unión Europea; igualdad de oportunidades; racismo; discriminación institucional

El Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025 responde a la necesidad de asegurar el respeto a los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades dentro del marco del Pilar Europeo de los Derechos Sociales. En el contexto de una sociedad europea cada vez más proclive a la intolerancia y el discurso de odio contra grupos racializados y minorías, es imprescindible la introducción de marcos estratégicos que fomenten la acción coordinada de todos los agentes políticos y de la sociedad civil para conseguir una Europa inclusiva. A tal fin, el citado instrumento pretende optimizar la variedad de medios con que cuenta la UE, como las acciones legislativas, políticas y presupuestarias, así como el ejemplo de sus propias instituciones. Sin embargo, aunque su enfoque pueda resultar bastante completo y hasta totalmente novedoso en algunos aspectos, como sucede con el reconocimiento de la discriminación por motivos racistas de carácter institucional, en líneas generales puede decirse que sorprende el tratamiento de determinadas medidas, probablemente merecedoras de un abordaje más incisivo aun dentro de las limitaciones que posee un instrumento de este tipo.

**ABSTRACT**      **Key words:** Action Plan; European Union; equality of opportunities; racism; institutional racism

*The EU anti-racism action plan 2020-2025 answers the need to ensure respect for the principles of non-discrimination and equal opportunities within the framework of the European Pillar of Social Rights. In the context of a European society increasingly leaning towards intolerance and hate speech against racialized groups and minorities, the introduction of strategic frameworks that promote coordinated action with every political agent and with civil society to achieve an inclusive Europe it's essential. For this purpose, the instrument intends to optimize the variety of tools that the EU has, such as legislative, political and presupuestary action, as well as the example of its own institutions. However, even though its scope can seem fairly comprehensive and even innovative in some aspects, such as acknowledging discrimination due to institutional racism, it can be said that the treatment of certain measures it's striking, probably deserving a more comprehensive approach even within the inherent limitations of a tool of this kind.*

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. EL PLAN DE ACCIÓN DE LA UE ANTIRRACISMO 2020-2025 Y SUS EJES DE ACTUACIÓN
3. LA DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS RACISTAS CAUSADA POR PRÁCTICAS PRIVADAS O INTERPERSONALES
  - 3.1. La revisión de la legislación antidiscriminatoria y el refuerzo del Acervo Social como herramientas imprescindibles
    - 3.1.1. La Directiva 2000/43/CE y la aplicación efectiva del principio de igualdad de oportunidades
    - 3.1.2. La adecuada tipificación de los delitos de odio y el control penal del espacio digital
  - 3.2. La discriminación racial en la vida cotidiana: acciones y propuestas
    - 3.2.1. La seguridad y la lucha contra los delitos de odio
    - 3.2.2. El espacio digital: medidas contra las prácticas racistas y el discurso de odio
    - 3.2.3. La igualdad de oportunidades de los grupos racializados en el empleo, la educación, la salud y la vivienda
4. EL RACISMO INSTITUCIONAL: ÁREAS ESTRATÉGICAS PARA LA DIVERSIDAD INCLUSIVA
  - 4.1. El abordaje de los estereotipos racializados y la conciencia histórica con intervención de los medios de comunicación
  - 4.2. La recopilación y uso de datos estadísticos adecuados
  - 4.3. La optimización de los instrumentos de la UE
    - 4.3.1. Los planes de acción nacionales
    - 4.3.2. La movilización territorial “multinivel”
    - 4.3.3. El apoyo a las Cartas de Diversidad
    - 4.3.4. La transversalidad de la igualdad de oportunidades y de trato en todas las fases de las intervenciones comunitarias y estatales
    - 4.3.5. La financiación mediante los Fondos Europeos
    - 4.5.6. La coherencia de los Estados Miembros y el respeto de los principios comunitarios como condicionante en las relaciones con terceros países
5. OTRAS ACTUACIONES FRENTE AL RACISMO
  - 5.1. Las acciones positivas
  - 5.2. La construcción de democracias inclusivas
  - 5.3. La implementación del Plan de Acción Antirracismo y los nuevos marcos de diálogo
6. BUENAS PRÁCTICAS SOBRE DIVERSIDAD INCLUSIVA: LOS RR.HH. PROPIOS COMO MODELO
7. CONCLUSIONES

## 1. INTRODUCCIÓN

La discriminación ocasionada por los estereotipos raciales o de pertenencia a minorías es un fenómeno multifactorial, cuya complejidad se acentúa en una unidad política supranacional como la UE, donde se cuenta con la preexistencia de grupos racializados, comunidades étnicas, minorías nacionales o religiosas y procesos migratorios de origen interno o de procedencia exterior<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cátedra Jean Monnet de Derecho de la UE, *La diversidad cultural en la Unión Europea* <http://www.catedrajeanmonnet.eu/Publicaciones>, p. 4. Vid. también Comisión Europea,

Como fruto de una larga trayectoria que se nutre de la labor de organismos internacionales de distinto ámbito<sup>2</sup>, la UE se define por un marco construido sobre la democracia, el Estado de Derecho, el principio de igualdad de oportunidades y de trato, el fomento de la tolerancia y el respeto a la diversidad en una sociedad multicultural. Frente a esta divisa no cabe la discriminación por motivos racistas, étnicos o xenófobos, ni el discurso de odio a las minorías, de tal manera que las actuaciones comunitarias deben integrar como objetivo la erradicación de estas situaciones y el disfrute efectivo de los correspondientes derechos<sup>3</sup>.

Sin embargo, la realidad de las cosas<sup>4</sup>, en una sociedad europea cada vez más inclinada hacia la intolerancia y el discurso de odio contra determinados grupos racializados<sup>5</sup>, muestra la existencia de una discriminación institucional altamente arraigada y de prácticas interpersonales ilegítimas cuyo impacto afecta a la dignidad humana y a la igualdad de oportunidades en aspectos como el

Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, Plan de acción en materia de integración e inclusión para 2021-2027, de 24 de noviembre de 2020, COM/2020/758 final.

<sup>2</sup> Para un recorrido internacional y comunitario, AA.VV. (Barranco Avilés, M.C., Coord.), *Análisis sobre las normas y recomendaciones de las organizaciones internacionales, regionales y de la Unión Europea en materia de lucha contra la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia*, Instituto de derechos humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, Madrid 2022, pp. 16, 53 y 63-87, disponible en [https://inclusion.seg-social.es/oberaxe/publicaciones/documentos/documento\\_0143.htm](https://inclusion.seg-social.es/oberaxe/publicaciones/documentos/documento_0143.htm)

<sup>3</sup> Vid. artículo 21.1 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, DOCE 2000/C 364, de 18 de diciembre de 2000. Conexamente, vid. artículos 10 y 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), DOUE 2010/C 83/01, de 30 de marzo de 2010.

<sup>4</sup> Vid. Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA), *El racismo generalizado sigue siendo endémico en Europa*, 20 de junio de 2019 y el más reciente *Informe sobre los derechos fundamentales 2022*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo 2022, además de los Eurobarómetros especiales correspondientes, disponibles en [https://data.europa.eu/data/datasets/s2251\\_91\\_4\\_493\\_eng?locale=es](https://data.europa.eu/data/datasets/s2251_91_4_493_eng?locale=es)

Para una visión interna, vid. Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE), *Estudio sobre la percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020*, disponible en <https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/destacados/estudiopercepcion.htm>

Desde la perspectiva de la xenofobia, Mahía Casado, R. y Medina Moral, E., *Informe sobre la integración de la población extranjera en el mercado laboral español 2022*, <https://inclusion.seg-social.es/oberaxe/ficheros/documentos/Integraciondelapoblacion.pdf>, pp. 27 y siguientes. Para resultados de la monitorización del discurso de odio en España, vid. Observatorio español del racismo y la xenofobia (OBERAXE), <https://www.inclusion.gob.es> y AA.VV. *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España (2021)*, Oficina Nacional de lucha contra los delitos de odio (ONDOD), [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/informe-sobre-la-evolucion-de-los-delitos-de-odio-en-Espana/Informe\\_evolucion\\_delitos\\_odio\\_Espana\\_2021\\_126200207](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/informe-sobre-la-evolucion-de-los-delitos-de-odio-en-Espana/Informe_evolucion_delitos_odio_Espana_2021_126200207)

<sup>5</sup> Sobre la categoría “racialización” empleada en este estudio, vid. por todos European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), ECRI’s opinion on the concept of “racialisation” (adopted at ECRI’s 87th plenary meeting on 8 December 2021), Strasbourg, disponible en <https://rm.coe.int/ecri-opinion-on-the-concept-of-racialisation/1680a4dcc2>

mercado de trabajo, las condiciones laborales, la educación, la salud, la vivienda, el acceso a recursos financieros y su seguridad e indemnidad. Como se ha puesto de relieve, esta constatación significa, entre otras cosas, una quiebra de los valores fundamentales de la UE, frente a la cual se ha venido manifestando un rechazo absoluto, materializado desde hace más de dos décadas en una multiplicidad de actuaciones, cuya finalidad última es la efectividad de los principios comunitarios de igualdad de oportunidades y no discriminación.

A estos efectos, cabe destacar el Pilar Europeo de Derechos Sociales y su Tercer Principio de Igualdad de Oportunidades, creador de un *mainstreaming* con no pocas derivaciones tanto generalistas como específicas<sup>6</sup>. Entre estas últimas se encuadra el marco de acción que se examina en este estudio, “Una Unión de la Igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025”, de 18 de septiembre de 2020, elaborado por la Comisión Europea<sup>7</sup>, cuyos objetivos estratégicos persiguen una reconsideración de las actuaciones precedentes, la continuidad de otras, la optimización de las acciones legislativas, políticas y presupuestarias que brinda la UE y una revisión de los enfoques nacionales para la integración de la diversidad<sup>8</sup>.

## 2. EL PLAN DE ACCIÓN DE LA UE ANTIRRACISMO PARA 2020-2025 Y SUS EJES DE ACTUACIÓN

Como se ha apuntado anteriormente, el Plan de Acción Antirracismo pretende ser un marco común para la efectividad de los derechos fundamentales de sujetos y colectivos racializados o minorías, víctimas de discriminación y discurso de odio. Su objetivo primordial es la equidad y la igualdad de oportunidades en una Europa

<sup>6</sup> Vid. Comisión Europea, Pilar Europeo de Derechos Sociales, disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/es/pdfp.5> y Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, Bruselas 4 de marzo de 2021 COM (2021) 102 final p. 9. Vid. especialmente su Anexo I donde se detalla la planificación de las principales acciones de desarrollo encomendadas a la Comisión para el periodo 2020-2025, algunas dedicadas a grupos afectados por la problemática que nos ocupa. Finalmente, por su carácter complementario, puede reseñarse Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, Plan de Acción en materia de integración..., cit, punto 3.

<sup>7</sup> Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 18 de septiembre de 2020, COM(2020) 565 final.

<sup>8</sup> Comité Económico y Social Europeo (CESE), Dictamen Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025, COM (2020) 565 Final, 27 de abril de 2021, punto 1.4, p.3.

diversa e inclusiva, acorde al nuevo código normativo social que propugna el Pilar de Derechos Sociales y refuerza su propio Plan de Acción<sup>9</sup>.

En este sentido, aunque las instituciones de la UE tienen unas competencias limitadas en el ámbito social frente a las facultades de los Estados Miembros<sup>10</sup>, su papel impulsor resulta imprescindible precisamente en áreas tan complejas como la que nos ocupa, donde se demuestra la oportunidad de introducir herramientas de tipo holístico<sup>11</sup>, que fomenten y apoyen la necesaria acción coordinada de todos los agentes involucrados y, sobre todo, que resulten eficaces.

Con tal finalidad, la Comisión aborda en su programa de trabajo varios ejes de actuación, dos de los cuales se hallan dedicados a las manifestaciones que puede adoptar la segregación: la discriminación por motivos racistas causada por comportamientos o prácticas que pueden calificarse como interpersonales o privadas y la compleja realidad de la discriminación de carácter institucional<sup>12</sup>. Se aborda además una línea de trabajo sobre acciones positivas y estrategias de diálogo y, en último lugar, otra con la propuesta de la gestión inclusiva de sus propios RR.HH. como modelo a imitar. Para conseguir sus objetivos, el instrumento recurre a las variadas herramientas con que cuenta la UE para impulsar su propia gestión y reforzar la imprescindible actuación de los Estados Miembros, cuyos aspectos más relevantes serán examinados a lo largo de este estudio<sup>13</sup>.

### 3. LA DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS RACISTAS CAUSADA POR PRÁCTICAS PRIVADAS O INTERPERSONALES

Es evidente que el racismo y el discurso de odio plantean enormes retos en toda la UE<sup>14</sup>. A pesar de su escaso afloramiento, es posible constatar la persistencia de prácticas privadas o interpersonales que adoptan la forma de discriminaciones

<sup>9</sup> Comisión Europea, Pilar de Derechos Sociales..., cit. y Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales..., cit.

<sup>10</sup> Bernal Santamaría, F., “El Pilar europeo de los derechos sociales y el Plan de Acción: por fin ¿el modelo social europeo?”, *Revista de Derecho Transnacional* 14/2022, p. 51.

<sup>11</sup> Cfr. Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad, Subgrupo de Datos sobre Igualdad, *Nota de orientación sobre la recogida y el uso de datos sobre igualdad basados en el origen racial o étnico*, Luxemburgo 2021, ds0121144esn.pdf (europa.eu), pp. 10 y ss.

<sup>12</sup> Sobre el análisis de ambas categorías, Buraschi D. y Aguilar Idáñez, M.J., *Racismo y Antirracismo. Comprender para transformar*, Colección ATENEA n.º. 16, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha 2019, pp. 45-47 y 51-52, disponible en <http://doi.org/10.18239/atena.16.2019>

<sup>13</sup> CESE, Dictamen..., cit, punto 1.4, p.3.

<sup>14</sup> Vid. por todos FRA, *Informe sobre los derechos fundamentales 2022*, cit.

directas o indirectas, –simples o interseccionales–<sup>15</sup>, que también se manifiestan como acoso racializado. Como reacción, la Comisión Europea concentra el combate frente a estas lesiones de derechos fundamentales en la revisión del marco jurídico comunitario antidiscriminatorio y en el abordaje de un conjunto de recursos e iniciativas que atañen a la vida cotidiana de las personas afectadas<sup>16</sup>.

### 3.1. La revisión de la legislación antidiscriminatoria y el refuerzo del Acervo Social como herramientas imprescindibles

El Pilar Europeo de Derechos Sociales y su Plan de Acción destacan que el refuerzo del Acervo Social va unido a la efectividad de los derechos de la ciudadanía europea<sup>17</sup>. En un área tan compleja como la que abordamos, con el lastre de la pandemia de COVID-19<sup>18</sup>, la protección integral contra la discriminación por motivos racistas exige un marco jurídico con calidad técnica, carente de lagunas, y por supuesto, cuya aplicación sea efectiva<sup>19</sup>. Por estas razones, la Comisión, en la reconsideración de su propio papel, propone la realización de acciones de evaluación-información, revisión y actuación sobre el *corpus* jurídico vigente para subsanar deficiencias y también para reforzar el papel e independencia de los organismos para la igualdad, dando entrada a las opiniones de los sujetos involucrados<sup>20</sup>. Igualmente, dentro de un marco de diálogo, insta a los Estados miembros a que garanticen una adecuada transposición y aplicación de la normativa UE, advirtiendo sobre los posibles procedimientos de infracción que puedan incoarse llegado el caso<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Center for Intersectional Justice (CIJ)-ENAR, “*Intersectional discrimination in Europe: relevance, challenges and ways forward*”, de 14 de septiembre de 2020, pp. 20-24, disponible en [https://www.intersectionaljustice.org/img/intersectionality-report-FINAL\\_yizq4j.pdf](https://www.intersectionaljustice.org/img/intersectionality-report-FINAL_yizq4j.pdf) y Frías, M., *La interseccionalidad de la discriminación por razones de raza, etnia y género*, Madrid 2022, disponible en [https://inclusion.seg-social.es/oberaxe/ficheros/documentos/I\\_Interseccionalidad\\_ES.pdf](https://inclusion.seg-social.es/oberaxe/ficheros/documentos/I_Interseccionalidad_ES.pdf)

<sup>16</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit. pp. 4 y ss.

<sup>17</sup> Comisión Europea, Pilar Europeo de Derechos Sociales, cit. y Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, Plan de Acción del Pilar, cit., punto 4 y FRA, op. cit., pp. 9-14.

<sup>18</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 4 y sección 2.2.

<sup>19</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 4.

<sup>20</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 4-7.

<sup>21</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 4.

### 3.1.1. *La Directiva 2000/43/CE y la aplicación efectiva del principio de igualdad de oportunidades*

Entre las acciones concretas, es fundamental destacar los propósitos acerca de la Directiva 2000/43/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (Directiva sobre igualdad racial)<sup>22</sup>, ubicada en el cuadro de los instrumentos antidiscriminatorios basales<sup>23</sup>. A pesar de los problemas interpretativos y conceptuales que plantea, algunos tratados por el Tribunal de Justicia Europeo y puestos de manifiesto por la doctrina,<sup>24</sup> la norma ha venido configurando la protección jurídica contra la discriminación por motivos racistas o de origen étnico<sup>25</sup>. Y lo posibilita en los ámbitos del empleo y el ejercicio profesional, la educación, la protección social y sanitaria, las ventajas sociales, el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda<sup>26</sup>.

En este contexto legal, la Comisión ha trabajado por la integración de la dimensión de la igualdad racial en todas las políticas e iniciativas de la UE

<sup>22</sup> 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, DOCE L 180 de 19 de julio de 2000. Vid. Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato a las personas independientemente de su origen racial o étnico («la Directiva de igualdad racial») y de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación («la Directiva de igualdad en el empleo») {SWD(2021) 63 final, Bruselas 19 de marzo de 2021, COM (2021) 139 final, P.1.

<sup>23</sup> Conformado por la 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, DOCE L 303, de 2 de diciembre de 2000 y la Directiva 2006/54, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición), DOCE L 204, de 27 de julio de 2006, generatriz de otras importantes normas básicas en la materia.

<sup>24</sup> En este sentido pueden mencionarse las sentencias dictadas en los siguientes asuntos: C-415/10 de 19 de abril de 2012; C-83/14 de 16 de julio de 2015; C-157/15, de 14 de marzo de 2017 y C-30/19 de 15 de abril de 2021.

Entre la doctrina española sobre la materia, Gomez Muñoz, J.M., “La prohibición de discriminación por causas étnicas o raciales. A propósito de la Directiva 2000/43”, TEMAS LABORALES 59/2001, pp. 65-92; Camas Roda, F., “La no discriminación por motivos raciales o de origen étnico en la normativa española derivada de la adoptada por la Unión Europea”, Revista Internacional y Comparada de Derecho del Empleo, 3/2021. Sobre las aristas de la categoría, Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M., “Los contornos de la discriminación”, TEMAS LABORALES núm.162/2022, p. 17.

<sup>25</sup> Artículos 1 y 2.

<sup>26</sup> Artículo 3.

en desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales<sup>27</sup>. Como se indicó con anterioridad, su máximo exponente es el Plan de Acción Antirracismo que ha generado sus propios productos como, entre otros reseñables, el vigente “Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos 2021-2030”, primera contribución directa al Plan, y la “Estrategia de la UE de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía 2021-2030”<sup>28</sup>, ambos con su correlato en nuestro país, como se verá en otra parte de este estudio.

Es evidente que estas acciones son oportunas, como lo son los trabajos de la Comisión en el seguimiento de la aplicación de la Directiva 2000/43/CE recogidos en el Plan de Acción Antirracismo<sup>29</sup>, pero aún quedan lejos del reconocimiento y tutela de la diversidad europea en todas sus dimensiones. Resulta por lo tanto apremiante la elaboración de un instrumento más completo por el que se asegure la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su categoría racial, su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Nos estamos refiriendo a la denominada “Directiva Horizontal”<sup>30</sup>, bloqueada desde 2008 en el Consejo y demandada por instituciones europeas, como la propia Comisión en su Plan de Acción Antirracismo<sup>31</sup>, y por colec-

<sup>27</sup> Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato a las personas independientemente de su origen racial o étnico..., cit., P.1. Puede apreciarse dicho enfoque en iniciativas como Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, “Una unión de la igualdad: “Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025”, de 5 de marzo de 2020, COM (2020) 152 final, p. 6; “Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ para 2020-2025”, de 12 de noviembre de 2020, COM 2020 (698) final, p. 2.1, y “Unión de la igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030”, de 3 de marzo de 2021, COM (2021) 010, p. 2. Conexamente, “Plan de acción en materia de integración e inclusión para 2021-2027”, cit. p. 3.

<sup>28</sup> Respectivamente, Comisión Europea, Comunicación de la Comisión, “Una unión de la igualdad: Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos 2021-2030”, de 12 de noviembre de 2020 (COM (2020) 0620 y Comunicación de la Comisión, “Estrategia de la UE de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía 2021-2030” de 5 de octubre de 2021, COM/2021/615 final.

<sup>29</sup> Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE..., cit., p. 4.

<sup>30</sup> Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual {SEC(2008) 2180} {SEC(2008) 2181} 426 Final, de 2 de julio de 2008, artículo 1.

<sup>31</sup> En este sentido, Comisión Europea, Plan de Acción..., cit. p.7 e Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, cit., p. 4. Vid. también CESE, Dictamen..., cit., puntos 1.6 y 2.1.4; Comité Europeo de las Regiones, Dictamen..., cit., punto 5; Parlamento Europeo, respectivamente “Propuesta de resolución contra la discriminación en la Unión: la esperada Directiva Horizontal contra la discriminación” (2023/2582), de 12 de abril de 2023, punto 6, y Resolución sobre justicia racial, no discriminación y antirracismo en la UE, de 10 de noviembre de 2022, DOUE de 5 de mayo de 2023, puntos D, E, G

tivos afectados<sup>32</sup>. En este sentido, aunque existen iniciativas de transposición de la norma vigente alineadas con la petición de la Comisión a los Estados miembros<sup>33</sup>, como ocurre en el caso español con la Ley 15/2022, Integral para la Igualdad de trato y la No discriminación<sup>34</sup>, conectada a su vez con el “Marco Estratégico de ciudadanía, inclusión y contra la xenofobia y el racismo 2021-2027 (CIRES)”<sup>35</sup>, hay que insistir en la necesidad de un instrumento comunitario transversal, que vendría a colmar la tutela en todos los campos y el tratamiento de ámbitos no cubiertos suficientemente hasta ahora, como, entre otros<sup>36</sup>, la prohibición de las discriminaciones interseccionales y las de tipo institucional<sup>37</sup>.

Finalmente, en lo que respecta al control de la implementación y cumplimiento de la vigente Directiva a la espera de la nueva norma, el Plan de Acción manifiesta su pretensión de dar continuidad a las actuaciones para priorizar procedimientos de infracción y solicita a los Estados Miembros su apoyo para facilitar los litigios estratégicos<sup>38</sup>.

e I. Igualmente, puede consultarse al respecto la pregunta formulada al Consejo por el eurodiputado Sr. D. Juan Fernando López Aguilar, Proc. 2023/2582 (RSP), de fecha 2 de marzo de 2023.

<sup>32</sup> Por ejemplo, Fundación Secretariado Gitano, <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/116391.html>; Vid. también Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano, cit., pp. 4-5.

<sup>33</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 7. Vid. desde una perspectiva comparada, AA.VV., Barranco Avilés, M.C. Coord. *Estudio comparado de las normas y de la legislación sobre discriminación racial/étnica, racismo y xenofobia en España, Francia, Túnez y Marruecos*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, 2022, disponible en <https://www.fiiapp.org/wp-content/uploads/2022/10/C1.8-Estudio-comparado-de-normas-Espa%C3%B1a-FranciaT%C3%B1ez-y-Marruecos.pdf>.

<sup>34</sup> BOE de 13 de julio de 2022. Para un análisis de la norma, Álvarez del Cuívillo, A., “La Ley Integral para la Igualdad: Un frágil puente entre el Derecho Europeo y la Constitución”, TEMAS LABORALES 165/2022, pp. 87-120.

<sup>35</sup> Disponible en <https://inclusion.seg-social.es/oberaxe/es/index.htm>

<sup>36</sup> Es el supuesto del insuficiente tratamiento de los Organismos independientes para la Igualdad, a pesar de sus antecedentes. Por ejemplo, vid. Comisión Europea, Recomendación (UE) 2018/951 de 22 de junio de 2018 sobre normas relativas a los organismos para la igualdad.

<sup>37</sup> Vid. Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p.7 e Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, cit., p. 4. En la misma línea, CESE, Dictamen, cit., puntos 1.6 y 2.1.4; Parlamento Europeo, respectivamente “Propuesta de resolución contra la discriminación en la Unión: la esperada Directiva Horizontal..., cit., punto 6, y Resolución sobre justicia racial..., cit., puntos D, E, G e I.

<sup>38</sup> Como se pone de manifiesto en Comisión Europea, Plan de Acción...cit, p. 7.

### 3.1.2. La adecuada tipificación de los delitos de odio y el control penal del espacio digital

Junto a lo anterior, el Plan de Acción Antirracismo contempla como área estratégica el ámbito penal auspiciado por la UE<sup>39</sup>. En este sentido, la Comisión urge a la mejora de las transposiciones y, específicamente, a la correcta tipificación de la incitación al odio y los delitos de odio por motivos racistas y xenófobos en las normas penales nacionales, que imperativamente deben tomar en cuenta el opaco espacio digital<sup>40</sup>. A pesar del seguimiento que se ha venido realizando, los resultados no son satisfactorios o incluso es posible apreciar vacíos en su transposición<sup>41</sup>. Entre los textos monitorizados destacan la Decisión Marco relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal y la complementaria Directiva 2012/29 sobre los derechos de las víctimas<sup>42</sup>.

En lo que atañe concretamente a Internet, las instituciones comunitarias vienen alertando sobre el incremento continuado de las conductas delictivas –especialmente desde la pandemia de COVID-19–, la proliferación de los discursos de odio, la falta de colaboración de las plataformas digitales y la ausencia de denuncias<sup>43</sup>, a pesar de los requisitos establecidos por la Directiva 2018/1808 de Servicios de Comunicación Audiovisual<sup>44</sup>. Frente a esta realidad, el Plan de Acción establece

<sup>39</sup> Alzina Lozano, A., “El Derecho Penal auspiciado por la Unión Europea para frenar los discursos de odio y la discriminación”, en AA.VV., *Hate speech, discrimination and on line media*, IDP. Revista de Internet, Derecho y Política, 2023/37, disponible en <https://idp.uoc.edu>

<sup>40</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit, pp. 5-6. El mismo sentido, CESE, op. cit, punto 2.1.5, p. 6.

<sup>41</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 6 y CESE, op. cit., punto 2.1.5, p. 6. Igualmente, Parlamento Europeo, Resolución sobre justicia racial..., cit., apartado 7.

<sup>42</sup> Respectivamente, Decisión 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, DOCE L 328 de 6 de diciembre de 2008 y Directiva 2012/29/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, DOUE L 315 de 14 de noviembre de 2012.

<sup>43</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit 6; CESE, op. cit., puntos 2.1.7 a 2.1.9 y Parlamento europeo, Resolución sobre justicia racial, no discriminación y antirracismo en la UE de 10 de noviembre de 2022, cit. punto V; Vid. también FRA, *Fomentar la denuncia de los delitos de odio: el papel de las fuerzas del orden y otras autoridades*, 2021, disponible en <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/hate-crime-reporting>. Más recientemente, ENAR, *How can rule of law commit to tackle racism across Europe?*, 2023, disponible en <https://www.enar-eu.org/how-can-rule-of-law-commit-to-tackleracism-across-europe/>.

<sup>44</sup> Directiva (UE) 2018/1808, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado, DOUE L 303 de 28 de noviembre de 2018. Aun pendiente de evaluar, habrá que esperar los resultados del Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del

de nuevo como medidas correctoras la vigilancia y garantía de una transposición correcta y la consecuente aplicación plena de las normas en todos los Estados Miembros, con los correspondientes procedimientos de infracción<sup>45</sup>. Junto a ello, se propone la elaboración de nuevos instrumentos normativos específicos para proteger a los usuarios digitales de contenidos racistas o xenófobos, lo cual resulta altamente positivo<sup>46</sup>.

Por último, como complemento de estas pautas, la Comisión subraya la existencia de un Código de Conducta para la Lucha contra la Incitación Ilegal al Odio en Internet, entre otras iniciativas de este carácter, cuyos buenos resultados han ido decreciendo paulatinamente<sup>47</sup>. No obstante y justamente por esta circunstancia, es necesario apoyar la continuidad de la colaboración con las plataformas en el área de los compromisos voluntarios de RSE. Además, debe recordarse que estas actuaciones ya han resultado especialmente útiles a la hora de elaborar medidas para contrarrestar los contenidos racistas y xenófobos<sup>48</sup>.

### **3.2. La discriminación racial en la vida cotidiana: acciones y propuestas**

Las manifestaciones cotidianas de la discriminación por motivos raciales y étnicos, así como los discursos de odio contra las minorías preocupan a la Comisión Europea desde el inicio de su andadura como institución. En esta faceta, su plan de trabajo se apoya en diversos organismos especializados cuya colaboración resulta necesaria para la consecución de los objetivos propuestos y también en los esfuerzos solicitados a los Estados miembros. Fundamentalmente, se trata de garantizar la ausencia de sesgo en la actividad habitual de las autoridades con competencias sobre la seguridad de las personas, el uso del espacio digital libre

Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales, por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE.

<sup>45</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 6 y CESE, op. cit., puntos 2.1.5 y 2.1.6, p. 6.

<sup>46</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 6-7.

<sup>47</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 6-7. La Comisión publicó el 24 de noviembre de 2022 los resultados de su 7ª. evaluación del Código de Conducta. Dichos datos muestran un descenso en los resultados de notificación y acción de las empresas respecto de los anteriores informes. Disponible en <https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/Factsheet%20-%207th%20monitoring%20round%20of%20the%20Code%20of%20Conduct.pdf>

En el caso español, existe una iniciativa basada en dicho Código, el “Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea”, anexa al “Acuerdo para cooperar institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGBTIfobia y otras formas de intolerancia”, de 19 de septiembre de 2018. Disponible en [https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/ejes/discursoodio/PROTOCOLO\\_DISCURSO\\_ODIO.pdf](https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/ejes/discursoodio/PROTOCOLO_DISCURSO_ODIO.pdf)

<sup>48</sup> Vid. en esta línea, Comisión Europea, Recomendación (UE) 2018/334 de 1 de marzo de 2018 sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea, (C (2018) 1177), DO L 63/50 de 6 de marzo de 2018.

de discurso de odio y la igualdad de oportunidades en ámbitos sociales como el acceso al empleo, la formación, la protección sanitaria y la vivienda<sup>49</sup>.

### 3.2.1. *La seguridad y la lucha contra los delitos de odio*

Como se puede apreciar a lo largo del Plan de Acción Antirracismo, la preocupación por el sesgo en la obtención y uso de datos personales es constante, puesto que la línea divisoria entre su legitimidad y el impacto discriminatorio es muy frágil. Esta cuestión adquiere una nueva dimensión desde la óptica de la seguridad y lucha contra el delito, como demuestran los análisis realizados por instituciones internacionales y de la propia UE<sup>50</sup>. En este sentido, hay que recordar que las fuerzas de seguridad de los Estados Miembros recurren de manera habitual y legítima a la elaboración de perfiles individuales para llevar a cabo su labor. Ahora bien, es evidente que en el marco de las previsiones de la Directiva 2016/680 sobre tratamiento de datos personales<sup>51</sup>, con no pocos déficits de implementación obviados por el Plan<sup>52</sup>, dichos perfiles en ningún caso pueden basarse en la racialización como criterio único o principal, puesto que se produciría una discriminación manifiesta. Frente a las situaciones detectadas, la Comisión programa acciones formativas para cubrir las necesidades nacionales, una medida que ya contaba con un recorrido previo al propio Plan de Acción y que enfatiza la prevención ante los perfiles policiales discriminatorios<sup>53</sup>. Junto a ello, se procurará la recopilación y difusión de buenas prácticas en la materia.

Al lado de estas consideraciones, la Comisión pone de manifiesto que el escaso número de denuncias de delitos de odio constituye un grave obstáculo para

<sup>49</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit. pp. 8-15.

<sup>50</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 8.

<sup>51</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 8. Vid. Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, DOUE L 189/19, de 4 de mayo de 2016, artículo 11, apartado 3.

<sup>52</sup> Cfr. Delgado Martín, J. “La protección de datos personales en el proceso penal: Directiva 2016/680”, de 27 de febrero de 2019, <https://elderecho.com/la-proteccion-datos-personales-proceso-penal-directiva-2016-680>. En el caso español, la cuestión se ha solventado con la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, BOE de 27 de mayo de 2021.

<sup>53</sup> Es el caso de la FRA con su *Guía para prevenir la elaboración ilícita de perfiles en la actualidad y en el futuro*, 2018, <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/-/ecri-warns-against-racial-profiling-in-policing-and-calls-for-a-systemic-response-to-address-racism-in-all-areas>.

el control del cumplimiento de la ley y la elaboración de políticas correctoras<sup>54</sup>. A estos efectos, el Plan de Acción señala que la diversidad inclusiva entre el personal de las fuerzas de seguridad puede mejorar el nivel de confianza en las autoridades policiales y, de este modo, incrementar las denuncias de los delitos de odio. El registro de dichas denuncias, y, de nuevo, la recogida de datos ayudará en la elaboración de unos principios rectores clave, área en las que ya se han materializado algunas de las previsiones del Plan<sup>55</sup>.

En lo que afecta a la seguridad en los espacios públicos, se debe recordar que la Estrategia de la Unión de la Seguridad actúa como precedente de las medidas que la Comisión considera necesarias para su garantía y el combate frente a grupos extremistas, racistas y xenófobos<sup>56</sup>. El estudio sistemático de la respuesta de los Estados Miembros a la violencia radical, mediante los correspondientes informes –alguno de muy reciente elaboración–<sup>57</sup>; la colaboración con el sector privado y autoridades regionales y locales, así como la recopilación y difusión de buenas prácticas nacionales, resultan fundamentales en esta línea de acción<sup>58</sup>. No obstante la idoneidad de tales medidas, cabe objetar que hubiera sido necesario y muy positivo reforzar mediante el Plan de Acción la llamada a las instituciones nacionales de igualdad y a las organizaciones de la sociedad civil<sup>59</sup>.

### 3.2.2. *El espacio digital: medidas contra las prácticas racistas y el discurso de odio*

Las nuevas tecnologías y el espacio digital constituyen un instrumento bivalente. Efectivamente, pueden ayudar a difundir un estado de opinión de tolerancia cero frente a las discriminaciones por motivos racistas y los discursos de odio. Pero de igual modo, pueden ofrecer un terreno de fácil acceso y el anonimato

<sup>54</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025), COM/2020/258 final. Desde el plano interno, AA.VV., *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España 2021*, Oficina Nacional de Lucha contra los delitos de odio ONDOD, Ministerio del Interior 2021.

<sup>55</sup> Siguiendo la directriz de Comisión, Plan de Acción, cit., p. 9, la FRA publicó su informe *Crime, Safety and Victims' rights*, Luxemburgo 2021, disponible en [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2021-crime-safety-victims-rights\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-crime-safety-victims-rights_en.pdf)

<sup>56</sup> Comisión Europea, Communication from the Commission on the EU Security Union Strategy, 24.7.2020, COM (2020) 605 final y CESE, op. cit., p. 7, punto 2.1.8.

<sup>57</sup> Comisión Europea, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Fifth Progress Report on the implementation of the EU Security Union Strategy, Brussels, 13.12.2022 COM(2022) 745 final.

<sup>58</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 10 y 15.

<sup>59</sup> Cfr. CESE, op. cit., p. 7, puntos 2.1.8. y 2.1.9.

para facilitar, estimular y perpetuar justamente lo contrario<sup>60</sup>. Además, frente a estas evidencias, trabajos previos de organismos europeos ya habían alertado sobre los usos perversos de la inteligencia artificial y los algoritmos<sup>61</sup>. A estos efectos, el Plan de Acción Antirracismo prevé un marco legislativo horizontal para abordar de modo específico el control legal del riesgo de sesgo y discriminación a causa de los sistemas de IA<sup>62</sup>. No obstante el carácter positivo de esta línea estratégica, hubiera sido deseable un tratamiento más incisivo de la IA desde la óptica regulatoria por parte del Plan de Acción. En tanto que continúan los trabajos legislativos en la actualidad, habrá que esperar a que cristalicen para observar la reacción de la Comisión en la futura evaluación del Plan.

### 3.2.3. *La igualdad de oportunidades de los grupos racializados en el empleo, la educación, la salud y la vivienda*

Es indudable que la discriminación en el acceso al trabajo y las condiciones laborales, como paradigmáticamente sucede con el subempleo y el racismo salarial, está muy extendida entre los colectivos vulnerables<sup>63</sup>. Su impacto es especialmente intenso en determinados grupos racializados y minorías. Además, dentro de ellos, se detectan categorías afectadas por la interseccionalidad, como las mujeres –que además pueden ser víctimas de violencia de género–, el colectivo LGTBIQ, las personas discapacitadas, los mayores y la juventud<sup>64</sup>. En esta línea de trabajo, el Plan de Acción parte de la necesidad de conseguir la plena aplicación del marco jurídico existente<sup>65</sup>. Complementariamente, recupera actuaciones inclusivas que han venido siendo prioritarias para las instituciones europeas<sup>66</sup>, como puede

<sup>60</sup> Comisión Europea, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024, JOIN (2020) 5 Final, 25 de marzo de 2020, Bruselas, p. 3.

<sup>61</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 10. Igualmente, Comité Europeo de las Regiones, op. cit., punto 22. Cfr. Comisión Europea, *Libro Blanco de la Comisión sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*, de 19 de febrero de 2020, (COM(2020) 65 final). Más recientemente, FRA, *Bias in Algorithms – Artificial Intelligence and Discrimination*, pp. 34, 49-75 y 77-79, Luxembourg 2022.

<sup>62</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 10. Vid. Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (ley de inteligencia artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión de 21 de abril de 2021 {sec(2021) 167 final} - {swd(2021) 84 final} - {swd(2021) 85 final}.

<sup>63</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 11-12.

<sup>64</sup> Center for Intersectional Justice (CIJ)-ENAR, op. cit., pp. 20-24.

<sup>65</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p.12.

<sup>66</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 12. Vid. entre otros, Consejo Europeo, Propuesta de Recomendación del Consejo sobre Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil (COM(2020) 277 final), Bruselas 20 de octubre de 2020 y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité

apreciarse en el Pilar Europeo de Derechos Sociales y su desarrollo<sup>67</sup>. A este fin, debe subrayarse que las medidas políticas establecidas y la financiación de los fondos de cohesión impulsadas por la Comisión son imprescindibles, aunque quizá hubiera sido deseable una batería de medidas más novedosas e incisivas, y sobre todo, susceptibles de una evaluación transparente<sup>68</sup>. No obstante, en términos generales, las fórmulas propuestas son adecuadas<sup>69</sup>, como sucede, por ejemplo, con el énfasis en la educación a todos los niveles; la formación profesional inclusiva<sup>70</sup>; la sensibilización del profesorado<sup>71</sup>; el análisis compartido de los enfoques no sesgados en los servicios públicos de empleo y la optimización de la economía social como nicho de empleo, salvando desde luego las competencias de los Estados Miembros.

Conexamente, cabe recordar que la salud, física y psíquica, también tiene una vertiente racializada que se ha agudizado desde la pandemia de COVID-19 y que debe ser investigada. Se halla vinculada a diversos factores, como los determinantes socioeconómicos, por lo que debe abordarse con estrategias de espectro múltiple. Como remarca la Comisión, algunas responden a iniciativas previstas de cara al futuro, por lo que habrá que esperar a su implementación y monitorización<sup>72</sup>. Entre las preexistentes al propio Plan de Acción, cabe destacar la ampliación del rol de la Plataforma de Política Sanitaria de la UE mediante la iniciativa NLO, que prestará especial atención a la reducción de las desigualdades basadas en el origen racial o étnico y transmitirá las propuestas de los grupos de interés a los responsables de las políticas sanitarias a escala nacional y de la UE<sup>73</sup>. Además, se pedirá a organismos especializados la selección de buenas prácticas sobre la inclusión de las personas de origen racial o étnico minoritario en las estrategias de prevención sanitaria que se verán ampliadas con el apoyo presupuestario de la UE<sup>74</sup>.

Por último, en total imbricación con las consideraciones anteriores en materia de empleo, educación y salud, la Comisión Europea destaca que la discriminación

de las Regiones Construir una economía que funcione para las personas: un Plan de Acción para la economía social {SWD(2021) 373 final, Bruselas, 9 de diciembre de 2021 COM(2021) 778 final.

<sup>67</sup> Comisión Europea, Pilar Europeo de Derechos Sociales y Plan de Acción..., cit.

<sup>68</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 15.

<sup>69</sup> CESE, ob. cit., puntos 2.2.2 y 2.2.4. Más recientemente, Parlamento Europeo, Resolución..., cit., punto 12.

<sup>70</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 12.

<sup>71</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 11-12.

<sup>72</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p.14.

<sup>73</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p.14. Cfr. Plataforma de Política Sanitaria de la UE, Declaración conjunta, *Mejora del acceso a la asistencia sanitaria para los grupos vulnerables y desatendidos por la Plataforma Que Nadie se quede fuera* (NLO), de 15 de enero de 2020.

<sup>74</sup> Vid. [https://ec.europa.eu/health/non\\_communicable\\_diseases/steeringgroup\\_promotionprevention\\_en](https://ec.europa.eu/health/non_communicable_diseases/steeringgroup_promotionprevention_en).

en el mercado de la vivienda refuerza la segregación por motivos racistas, disminuyendo la igualdad de oportunidades<sup>75</sup>. A esta evidencia cabe sumar el hecho frecuente de que los determinantes económicos que se unen a la racialización provocan un bucle que resulta difícil de disolver sin las políticas adecuadas. Como pone de manifiesto el Plan de Acción Antirracismo, las autoridades nacionales y locales son las principales responsables de las medidas para prevenir o solventar la segregación, acentuada por el fenómeno de la *gentrificación*<sup>76</sup>. A estos efectos, contarán con el apoyo financiero de la UE, puesto que los fondos de la política de cohesión seguirán siendo instrumentos clave durante el período 2021-2027 para apoyar acciones de vivienda inclusiva y garantizar el acceso a servicios generales integradores y de calidad y, lo que resulta más necesario, se abstendrán de realizar aportaciones a actuaciones que puedan generar cualquier forma de sesgo racial<sup>77</sup>.

#### 4. EL RACISMO INSTITUCIONAL: ÁREAS ESTRATÉGICAS PARA LA DIVERSIDAD INCLUSIVA

El Plan de Acción dedica su segunda gran línea de trabajo al racismo institucional. Reconoce su existencia por primera vez, lo cual constituye un hito dentro de las actuaciones de la Comisión, y señala una serie de dianas estratégicas y las acciones que entiende oportunas para su abordaje. Como un fenómeno paralelo al llamado racismo individual, dicha categoría teórica pone de manifiesto la existencia de una cultura de la segregación en la que las prácticas racistas y discriminatorias están altamente normalizadas en las instituciones sociales, financieras y políticas y, lo que puede resultar más grave, en la elaboración de políticas públicas, tanto de la UE como de los propios Estados miembros<sup>78</sup>. Consecuentemente, este tipo de racismo conculca el principio de igualdad de oportunidades en diversas esferas que tienen que ver con la acción institucional: personas o colectivos racializados y minorías sufren su impacto negativo en el acceso al empleo; la educación; la atención sanitaria; la vivienda; la participación política; la tutela judicial; los medios de comunicación; el deporte; el apoyo financiero, así como en su integridad moral y física<sup>79</sup>. Además, como señala la Comisión, la complejidad de la figura

<sup>75</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp.14-15.

<sup>76</sup> AA.VV., *Gentrifications. View from Europe*, Berghan, New York-Oxford, 2022.

<sup>77</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 15.

<sup>78</sup> Vid. Tratado de la Unión Europea (TUE) y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), Versión Consolidada, DOUE de 3 de marzo de 2010, C/83/13, artículos 2 y 9. Sobre la delimitación de conceptos relacionados con la categoría, como racismo estructural y sistémico, Buraschi D. y Aguilar Idáñez, M.J., ob. cit., pp. 46 y siguientes. Desde un enfoque comunitario, Center for Intersectional Justice (CIJ)-ENAR, op. cit, pp. 20-24, disponible en [https://www.intersectionaljustice.org/img/intersectionality-report-FINAL\\_yizq4j.pdf](https://www.intersectionaljustice.org/img/intersectionality-report-FINAL_yizq4j.pdf).

<sup>79</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 15-17. Cfr. ENAR, *How can rule of law...*, cit., pp. 1-2. Desde el punto de vista de colectivos afectados, vid. por ejemplo, Fundación Secretariado

hace necesaria la adopción de una perspectiva interseccional para su comprensión y, por consiguiente, una mayor eficacia de las acciones de respuesta<sup>80</sup>.

No obstante la relevancia del nuevo enfoque, las actuaciones programadas se cifran en una serie de acciones pretendidamente reversoras que, frente a lo que cabía esperar, no son totalmente originales, en tanto que tienen algunos paralelismos previos en la labor de organismos internacionales o bien son continuación de trabajos ya iniciados. Dichas medidas se centran en varios campos de acción: políticas constructivas frente a los estereotipos racializados, étnicos o de minorías; la mejora de los datos estadísticos necesarios para atajar la discriminación y fomentar la igualdad de oportunidades; y finalmente, la optimización de determinadas políticas de la UE<sup>81</sup>.

#### 4.1. El abordaje de los estereotipos racializados

Las medidas comunitarias contra el racismo institucional se dirigen en primer término al abordaje de los estereotipos raciales y étnicos en la sociedad civil y los medios de comunicación, con intervención de los representantes de los colectivos marginados. Frente a la negatividad de los estándares racializados, cuyo origen se cifra, entre otras causas, en el desconocimiento, se trata de sensibilizar sobre la historia de las comunidades afectadas por los discursos supremacistas<sup>82</sup>; adoptar compromisos para el apoyo y fomento de una imagen no sesgada mediante buenas prácticas de comunicación externa por parte de la propia UE y la realización de acciones de sensibilización, como por ejemplo, el establecimiento de fechas conmemorativas al estilo de las ya establecidas en el ámbito internacional<sup>83</sup>. Por lo demás, es fundamental la continuidad del trabajo de la Comisión con los medios de comunicación de todo tipo, el sector cultural y, especialmente, el deportivo, donde se vienen produciendo episodios racistas de altísima repercusión<sup>84</sup>.

Gitano, Comunicado “Combatir el racismo estructural exige soluciones estructurales”, de 21 de marzo, emitido en conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial 2023, disponible en <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/137751.html>

<sup>80</sup> Cfr. Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 15-17.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 16 y CESE, op. cit., puntos 1.1.3 y 2.4.1. Entre otros precedentes, vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2019, sobre los derechos fundamentales de las personas de ascendencia africana en Europa (2018/2899(RSP)), puntos F y G.

<sup>83</sup> Vid. Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 16, donde se cita un listado de fechas emblemáticas.

<sup>84</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 17.

## 4.2. La recopilación y uso de datos estadísticos adecuados

En otro orden, es destacable la recurrente preocupación institucional por la necesidad de contar con datos estadísticos actualizados, homogéneos y rigurosos<sup>85</sup>, que permitan la comparación entre los Estados miembros y la elaboración de diagnósticos correctos conducentes a la adopción de una política comunitaria eficaz. En la estela de las actuaciones de organismos internacionales, el Plan de Acción pone de manifiesto que los datos recabados son escasos y no contienen las variables estadísticas necesarias que permitan indagar en las prácticas racistas<sup>86</sup>. Como puede inferirse, es un asunto sensible donde se manifiesta el equilibrio, a veces difícil, entre la corrección política, el pragmatismo y los derechos a la intimidad y protección de datos. La Comisión se compromete a estos efectos a emprender acciones para mejorar la metodología estadística mediante la recopilación de información útil desglosada por origen racial o étnico, con apoyo en las actividades estadísticas de la propia UE y la cooperación de los correspondientes organismos especializados<sup>87</sup>, instando a los Estados a mejorar la recogida de datos desagregados por origen racial o étnico<sup>88</sup>.

## 4.3. La optimización de los instrumentos de la UE

Como cabía esperar, el Plan de Acción Antirracismo acentúa el papel de esta área estratégica, fiando la consecución de resultados positivos a la implementación de instrumentos heterogéneos que involucran e impulsan a sujetos de muy distinta naturaleza<sup>89</sup>. A tal fin, se establecen unas líneas de trabajo que abarcan los planes nacionales de acción; las actuaciones de los actores territoriales, tanto regionales como locales; el rol del sector privado y sus compromisos voluntarios; la aplicación de la transversalidad y el enfoque interseccional en todas las políticas, para garantizar la igualdad de oportunidades de minorías y grupos racializados; el soporte financiero de los fondos UE y, finalmente, los compromisos en política exterior.

<sup>85</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 17-18. Por ceñirnos al ámbito comunitario, por todos, Comisión Europea, Dirección General de Justicia y Consumidores, Farkas, L., *Analysis and comparative review of equality data collection practices in the European Union – Data collection in the field of ethnicity*, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/447194>.

<sup>86</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p.18.

<sup>87</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 17-19 y CESE, op. cit., punto 2.3.4. Principalmente se trata de la actividad estadística de la FRA, así como de la continuidad del seguimiento del fenómeno mediante nuevas ediciones del Eurobarómetro sobre la discriminación. Además, hay que destacar el relevante trabajo del Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad. En esta línea, vid. Subgrupo de Datos sobre Igualdad, op. cit., pp. 10 y siguientes.

<sup>88</sup> Comisión Europea, Plan de acción..., cit., pp. 17-19 y CESE, op. cit., punto 2.3.4.

<sup>89</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 19-24.

### 4.3.1. Los planes de acción nacionales

Según la Comisión, los planes nacionales de acción han demostrado ser una fórmula eficaz contra la discriminación por motivos racistas. La herramienta se caracteriza por su versatilidad, puesto que permite adaptar las acciones concretas a las propias circunstancias internas, la participación de representantes de la sociedad civil y, simultáneamente, comparar las buenas prácticas entre Estados<sup>90</sup>. No obstante tan optimista apreciación, recuerda que las reticencias estatales o el diferente ritmo de trabajo nacional suponen un obstáculo que hay que superar<sup>91</sup>. Precisamente por esta razón, la institución comunitaria fijó como plazo para su realización el fin de 2022 y brindó su apoyo y el de organismos especializados, de modo que todos los Estados miembros pudieran elaborar y adoptar sus propios planes sobre unos principios rectores consensuados y un esquema de trabajo homogéneo, por otro lado, ya bastante estandarizado<sup>92</sup>. Entre estos criterios, habría que enfatizar la importancia del establecimiento de objetivos claros y mensurables<sup>93</sup>, así como el necesario rigor en las tareas de seguimiento y evaluación de los Planes, articuladas mediante informes periódicos, cuyo primer fruto de nivel comunitario será el informe de recapitulación que la Comisión propone presentar a finales del presente año 2023<sup>94</sup>. En el caso de nuestro país, es imprescindible recordar como muestras del cumplimiento de estos compromisos el “Marco estratégico de ciudadanía e inclusión contra la xenofobia y el racismo (CIRAX) 2021-2027”<sup>95</sup>, al que acompañan como instrumentos específicos la “Estrategia nacional para la igualdad, inclusión y participación del pueblo gitano 2021-2030” y el recientemente aprobado “Plan nacional para la implementación de la Estrategia Europea de lucha contra el antisemitismo 2023-2030”<sup>96</sup>, referentes en la materia cuya existencia se apuntó con anterioridad.

<sup>90</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 24.

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Pueden consultarse tales principios rectores en Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 19-20. Sobre las pautas internacionales existentes, vid. *Guía práctica de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, <https://www.refworld.org/docid/5566debe4.html>.

<sup>93</sup> En estos términos, Comité Europeo de las Regiones, Dictamen..., cit., punto 33.

<sup>94</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit. pp. 19-20.

<sup>95</sup> Ministerio de la Presidencia, RR. con las Cortes y Memoria Democrática, disponible en <https://www.el-futuro-es-la-inclusion.es/>.

<sup>96</sup> Disponibles en [https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/poblacion-gitana/docs/estrategia\\_nacional/Estrategia\\_nacional\\_21\\_30/estrategia\\_aprobada\\_com.pdf](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/poblacion-gitana/docs/estrategia_nacional/Estrategia_nacional_21_30/estrategia_aprobada_com.pdf)

Ministerio de la Presidencia, RR. con las Cortes y Memoria Democrática, disponible en <https://www.el-futuro-es-la-inclusion.es/f> y <https://www.mpr.gob.es/precom/notas/Documents/2023/310123-PlanNacionalAntisemitismo.pdf>.

### 4.3.2. La movilización territorial “multinivel”

En un esquema de trabajo “multinivel”, la movilización de los entes regionales y locales desempeña un rol especialmente estratégico, ya que ocupan una posición privilegiada a la hora de diseñar políticas de cercanía orientadas a la lucha contra la discriminación y la exclusión social por motivos racistas en todas las esferas sociales<sup>97</sup>. Como aprecia el Plan de Acción, las autoridades locales tienen una larga trayectoria en la elaboración de estrategias eficaces para la cohesión social así como en la creación y participación en coaliciones, asociaciones municipales, programas, redes y foros –nacionales, comunitarios e internacionales–, por lo que resulta fundamental continuar con la línea de apoyo a estas acciones y su difusión mediante una adecuada política de reconocimiento y visibilidad de las ciudades inclusivas<sup>98</sup>. Por esta razón, la Comisión reconoce su papel en el diseño de los planes nacionales<sup>99</sup>, puesto que abarcan materias que constituyen su responsabilidad, aunque quizá debería haber mostrado más énfasis, catalogando a las autoridades locales y regionales como socios estratégicos<sup>100</sup>.

Respecto a las zonas rurales, el Plan de Acción destaca sus singularidades, pero sin establecer nuevas medidas más allá de la necesidad de mantener las iniciativas en curso, su carácter modélico y el soporte financiero. Hay que recordar que, entre dichas características, cabe subrayar su aislamiento, la proporción relativamente elevada de migrantes o nacionales recién llegados, una potencial falta de servicios e infraestructuras básicas y unos índices más altos de pobreza y desempleo<sup>101</sup>. Como puede deducirse, se trata de aspectos fundamentales que hubieran merecido un tratamiento más profundo, por ejemplo instando a los Estados Miembros a la elaboración de Planes de Acción regionales y locales a favor de la cohesión social<sup>102</sup>. Finalmente, en lo que afecta al apoyo financiero de las colectividades rurales vulnerables, la Comisión recuerda que los fondos de la UE complementan la acción nacional para hacer frente a sus retos, pero es necesario un compromiso a largo plazo para respaldar su adecuado desarrollo<sup>103</sup>.

<sup>97</sup> Comité Europeo de las Regiones, Dictamen..., cit., puntos 26 a 28.

<sup>98</sup> Distintos ejemplos de estas iniciativas en Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 20-21.

En el caso español, por todos, vid. Plan de Acción Madrid contra el Racismo y la Intolerancia 2008.

<sup>99</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 20-21.

<sup>100</sup> En este sentido se pronuncia el Comité Europeo de las Regiones, op. cit., punto 27.

<sup>101</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 20-21.

<sup>102</sup> Comité Europeo de las Regiones, op. cit., puntos 30, 32 y 33.

<sup>103</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 20-21.

#### 4.3.3. *El apoyo a las Cartas de Diversidad*

Además, el Plan de Acción propugna una estrategia de diversidad, donde las empresas y los grupos de interés tienen un papel clave en la garantía de la igualdad de oportunidades, la no discriminación por motivos racistas y la inclusión social. A estos efectos, se destaca la bondad de la adhesión a las Cartas de la Diversidad, firmadas por organizaciones públicas y privadas, universidades, ONG y agentes sociales, así como la conveniencia de que se generalicen en la UE<sup>104</sup>. Mediante estos instrumentos, con un nivel de implantación ciertamente irregular previo al Plan de Acción, las organizaciones adquieren el compromiso voluntario de crear y mantener un entorno de trabajo inclusivo para sus plantillas, ajeno a cualquier tipo de sesgo discriminatorio. Aunque se obvia en el Plan de Acción, parece evidente que estas actuaciones deberían conectarse con el *mainstreaming* del *Compliance* sociolaboral, orientado a una cultura empresarial preventiva y de gestión ética, donde puedan ser monitorizados los entornos de trabajo inclusivos, libres de delitos de odio<sup>105</sup>.

Por otro lado, junto a la necesidad de dar visibilidad externa a las Cartas, la Comisión brinda su apoyo a la infraestructura necesaria para aplicar de manera eficaz estos pactos y valorar su implementación mediante herramientas *on line*<sup>106</sup>. Como puede deducirse, la propuesta de avanzar en la construcción de plantillas diversas mediante esta herramienta es positiva, pero parece obviar la existencia de tejidos nacionales predominantemente formados por PYMES y microempresas, como sucede en el caso español, donde este tipo de iniciativas pueden encontrar dificultades que no se aprecian en las organizaciones de gran tamaño<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 21.

<sup>105</sup> Desde esta óptica, CESE, op. cit. punto 2.4.2. En el caso español, sobre la figura, vid. por ejemplo Esteban Ros, I. “La norma UNE de *Compliance* laboral”, disponible en <https://elderecho.com/la-norma-une-de-compliance-laboral>. Igualmente, acerca de la Norma UNE 19601 y la certificación empresarial, vid. <https://www.aenor.com/certificacion/compliance-y-buen-gobierno/gestion-prevencion-delitos>.

<sup>106</sup> Comisión Europea, Plan de acción..., cit., p. 21.

<sup>107</sup> Vid. una perspectiva europea, con el detalle de firmas y plantillas beneficiadas, en [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management_en). De manera análoga, puede consultarse la Plataforma Europea de Cartas de Diversidad EÚ-Diversity Month, disponible en [www.eudiversity2022.eu](http://www.eudiversity2022.eu). Para una descripción del panorama español a los efectos expresados en el texto, vid. el contenido de la web [fundaciondiversidad.com](http://fundaciondiversidad.com), donde se detallan los diez principios que componen la vigente Carta de Diversidad 2023-2025 y el nivel de adhesiones.

#### 4.3.4. *La transversalidad de la igualdad de oportunidades y de trato en todas las fases de las intervenciones comunitarias y estatales*

Como se ha esbozado anteriormente, para conseguir una “Unión de la Igualdad”, la Comisión fija como meta la garantía de que la lucha contra la segregación esté integrada en todas las políticas y actuaciones legislativas de la UE. Se trata de asegurar un enfoque de la igualdad de oportunidades y de trato de carácter horizontal, presente en todas las fases de las intervenciones comunitarias y absolutamente imprescindible<sup>108</sup>. Ahora bien, esta formulación quedaría incompleta si no se adopta además una perspectiva interseccional, en paralelo con las estrategias europeas de género, discapacidad y LGTBIQ, porque, como se ha señalado, la conjunción de los criterios mencionados conduce a un nivel adicional de vulnerabilidad<sup>109</sup>. Es por lo tanto imprescindible centrar a las personas racializadas en las intersecciones de la discriminación<sup>110</sup>. Para ello, se fomentará que las organizaciones que representan a grupos segregados sean consultadas de una forma más eficiente a lo largo de todo el proceso de elaboración de las políticas transversales por los organismos públicos implicados, tanto comunitarios como nacionales<sup>111</sup>. A tales efectos, el Plan de Acción brinda asistencia técnica a los Estados Miembros en esta materia<sup>112</sup>.

#### 4.3.5. *La financiación mediante los Fondos Europeos*

Los programas de financiación en pro de la igualdad de oportunidades de grupos vulnerables por motivos racistas o étnicos aparecen asegurados en el Plan de Acción, en referencia a lo ejecutado por los presupuestos comunitarios<sup>113</sup>. Aunque excede de su ámbito competencial, los requisitos que pondera la Comisión y se compromete a salvaguardar a los efectos descritos no son otros que el diseño correcto de las acciones; su ejecución eficiente; plurianualidad; la cooperación activa de la sociedad civil y de los Estados miembros en su óptima ejecución, así como un marco jurídico sólido<sup>114</sup>. Además, cobra especial relevancia, entre otras medidas previstas, el fomento de una cultura del asociacionismo, ordenada

<sup>108</sup>Parlamento Europeo, op. cit., apartado I.

<sup>109</sup>Por todos, Parlamento Europeo, op. cit., apartado S.

<sup>110</sup>En este sentido, Center for Intersectional Justice (CIJ)-ENAR, op. cit., pp. 20-24 y Resolución del Parlamento Europeo sobre la discriminación interseccional en la Unión Europea: situación socioeconómica de las mujeres de origen africano, de Oriente Próximo, latinoamericano y asiático (2021/2243(INI)), de 6 de julio de 2022.

<sup>111</sup>Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 21. Igualmente, Parlamento Europeo, Resolución..., cit., apartado R.

<sup>112</sup>Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 21.

<sup>113</sup>Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 22-23.

<sup>114</sup>Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 22.

a la consecución de la integración y la igualdad de oportunidades, instando a los Estados Miembros a replicar estas actuaciones en el plano interno<sup>115</sup>.

Habida cuenta de la importancia del soporte económico en una estrategia como la que se examina en este estudio, parece oportuno recordar, entre los programas conexos, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia<sup>116</sup>, elemento del Fondo *NextGenerationEU*, que, como es sabido, exige posturas proactivas a los Estados Miembros para conseguir la cohesión social<sup>117</sup>. Igualmente destacable es el Marco Financiero plurianual de la UE 2021-2027, con su paquete de recuperación post-Covid y prioridades a largo plazo<sup>118</sup>. Sin embargo, a pesar de su pertinencia y del compromiso de seguimiento por parte de la Comisión, el éxito de estos programas, aun en curso de ejecución, no termina de colmar las expectativas previstas<sup>119</sup>. Por último, no conviene olvidar la existencia del régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE, que vincula la tutela de sus intereses en la financiación de acciones para la integración de comunidades marginadas con su conformidad con los valores del art. 2 del TUE<sup>120</sup>.

#### *4.3.6. La coherencia de los Estados Miembros y el respeto de los principios comunitarios como condicionante en las relaciones con terceros países*

La justicia racial es una prioridad transversal para la UE, al tiempo que un problema globalizado<sup>121</sup>. Por ello, es fundamental que sus actuaciones externas –como las ayudas económicas a terceros– y las de los propios Estados Miembros<sup>122</sup>, sean coherentes con los principios comunitarios y la normativa internacional antidiscriminatoria y respeten los estándares de protección de los derechos humanos, como sucede también en materia de política presupuestaria<sup>123</sup>.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> Para localizar las áreas prioritarias en el supuesto de nuestro país, vid. *Spain's recovery and resilience plan*, [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/spains-recovery-and-resilience-plan\\_es](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/spains-recovery-and-resilience-plan_es)

<sup>117</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 22-23.

<sup>118</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 22.

<sup>119</sup> Es el diagnóstico del CESE, op. cit., apartado 2.4.4.

<sup>120</sup> Regulado por el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, DOUE L1 433/1, de 12 de diciembre de 2020. Vid. TUE..., cit.

<sup>121</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 23.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

<sup>123</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092..., cit. Por ejemplo, en materia de política comercial, vid. el Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE de ayuda al desarrollo y sus condiciones a terceros países. <https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Aranceles/Paginas/Sistema-de-preferencias-generalizado.aspx#:~:text=E1%20SPG%20es%20un%20acuerdo,parcial%20de%20los%20derechos%20arancelarios.>

A estos efectos, se procurará continuar reforzando la vinculación con socios clave a nivel internacional, regional y bilateral para renovar y reforzar la lucha contra el racismo<sup>124</sup>. Como sustento necesario de este tipo de relaciones, entre los diversos documentos comunitarios sobre política exterior, cabe destacar el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional-Una Europa Global, vertebrado sobre los artículos 3.5, 8 y 21 del TUE<sup>125</sup>, que puede conectarse directamente con el vigente Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia<sup>126</sup>.

## 5. OTRAS ACTUACIONES FRENTE AL RACISMO

El Plan de Acción establece una serie de pautas bajo el epígrafe “Acción positiva en la UE: escuchar y actuar” que se centran en instar a los Estados Miembros a la adopción de una serie de medidas heterogéneas frente al racismo y la intolerancia<sup>127</sup>. Aunque no se puede olvidar que las facultades de la UE están restringidas, dichas propuestas sorprenden por su tibieza, sobre todo si se toman en cuenta las declaraciones de otros organismos sobre la cuestión, que reclaman actuaciones a favor de la justicia racial mucho más incisivas<sup>128</sup>. Valgan por todas ellas las recientes manifestaciones del Parlamento Europeo sobre “(...) la urgente necesidad de que la UE desarrolle y aplique un enfoque sólido, inclusivo, integral y polifacético para combatir todas las formas de racismo (...) en todos los ámbitos de la Unión”<sup>129</sup>. En contraste, la Comisión opta únicamente por animar a la adopción de acciones positivas y el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de igualdad racial; la construcción de democracias inclusivas y la puesta en práctica de procesos de diálogo.

<sup>124</sup>Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092..., cit. y Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 23.

<sup>125</sup>Vid. TUE..., cit. y Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) 480/2009 del Consejo (Texto pertinente a efectos del EEE) PE/41/2021/INIT.

<sup>126</sup>Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024, Bruselas 25 de marzo de 2020 JOIN (2020) final, p. 4.

<sup>127</sup>Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 24-27.

<sup>128</sup>Ibidem.

<sup>129</sup>Parlamento Europeo, Resolución...cit., p. V.1.

## 5.1. Las acciones positivas

La Comisión Europea recuerda a los Estados Miembros su facultad para la adopción de acciones positivas en pro de la igualdad efectiva<sup>130</sup>. Es sabido que la Directiva sobre igualdad racial permite la adopción de medidas específicas para evitar o compensar desventajas relacionadas con la discriminación por motivos de origen racial o étnico<sup>131</sup>, en línea con el Acervo Comunitario antidiscriminatorio. Como no podía ser de otra manera, las políticas públicas y sus agentes ocupan un lugar estratégico en dichas actuaciones<sup>132</sup>. Quizá por esta razón y en coherencia con su abordaje del racismo institucional, el Plan de Acción también alienta a los Estados Miembros a ser proactivos a la hora de asegurar la promoción de la igualdad de oportunidades y la justicia racial por parte de las autoridades públicas, no ya a través de la acción positiva, sino mediante la asunción de las obligaciones legales o *estatutarias* en materia de igualdad<sup>133</sup>. Se involucra de este modo en la consecución de la equidad a todas las partes interesadas en los procedimientos y métodos de gestión pública<sup>134</sup>. Con esta finalidad, la Comisión los exhorta a la definición de fórmulas que permitan integrar las medidas de igualdad en la actividad ordinaria de dichos organismos<sup>135</sup>. Igualmente, se compromete a la monitorización de las buenas prácticas estatales en la materia para que sean compartidas<sup>136</sup>.

## 5.2. La construcción de democracias inclusivas

Cuando habla de democracias inclusivas, el Plan de Acción pone de relieve la necesaria concienciación sobre los obstáculos a la participación y la representación política de grupos y personas por motivos racistas, por su origen étnico o pertenencia a minorías<sup>137</sup>. De nuevo, como se viene señalando a lo largo de este análisis, se manifiesta la preocupación de la Comisión acerca de las dificultades para obtener diagnósticos fiables, ya que la recogida estandarizada de datos correctos sobre la participación política de los grupos segregados es fundamental para visualizar la magnitud del problema, con el consabido respeto a los derechos

<sup>130</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 24.

<sup>131</sup> Directiva 2000/43/CE, cit., artículo 5. Vid. Hernández Llinás, L., "Acciones positivas en la Unión Europea. Evolución normativa y jurisprudencial", en AA.VV., Ramos Hernández, P. y García Montoya, L. (Coords.) *Estado de Derecho, democracia y forma de gobierno*, Universidad de Salamanca 2021, pp.131-143.

<sup>132</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 24.

<sup>133</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 24 y 25. Vid. Crowley N., *Making Europe More Equal: A legal duty?*, p. 6, disponible en [https://www.archive.equineteurope.org/IMG/pdf/positiveequality\\_duties-finalweb.pdf](https://www.archive.equineteurope.org/IMG/pdf/positiveequality_duties-finalweb.pdf).

<sup>134</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 24-25.

<sup>135</sup> *Ibidem*.

<sup>136</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 25.

<sup>137</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit. pp. 25-27.

fundamentales y los requisitos de protección de datos<sup>138</sup>. Además, es necesario elaborar listas electorales que aseguren la diversidad inclusiva y censos completos. A estos efectos, las próximas elecciones al Parlamento Europeo de 2024 marcan un horizonte que servirá para evaluar los esfuerzos de la Comisión<sup>139</sup>. Por último, como reflexión crítica, cabe subrayar que hubiera sido conveniente un llamamiento expreso por parte de la Comisión a los fondos de la UE para fomentar el acceso a la participación democrática de los colectivos vulnerables en coherencia con otras políticas comunitarias<sup>140</sup>.

### 5.3. La implementación del Plan de Acción Antirracismo y los nuevos marcos de diálogo

Como se ha apuntado, la Comisión intensificará sus trabajos para dar prioridad a escuchar a los afectados y aplicará el Plan de Acción con la participación de personas que sufren discriminación por motivos racistas y xenófobos<sup>141</sup>. Los instrumentos para ello serán la consulta y el diálogo periódicos con los Estados miembros y las partes interesadas<sup>142</sup>. En este marco de comunicación, cabe destacar especialmente el papel que se otorga a las organizaciones que integran a los colectivos segregados, a las que se deben sumar, entre otros sujetos de la sociedad civil, empresas, interlocutores sociales y agentes de base<sup>143</sup>. Esta interrelación tiene una función muy relevante: por un lado, tratará las medidas específicas anunciadas en el Plan de Acción, por lo que serán fundamentales para su implementación. Por otro, versará sobre la integración de las consideraciones relativas a los grupos vulnerables en todas las políticas de la UE. Dicho marco de diálogo y aplicación nace con vocación de permanencia y continuidad, con el soporte de organismos especializados del mayor nivel, que trabajarán con las instituciones europeas y los Estados Miembros para conseguir la mejor implementación del Plan<sup>144</sup>.

Conexamente, cabe concluir que, aunque estas medidas son adecuadas, el cuadro de actores involucrados en la implementación del Plan debería haber incluido una referencia expresa a la comunicación con terceros Estados –como los países de origen de los migrantes–, ya que podrían aportar una valiosa colaboración.

<sup>138</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 25.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> Cfr. Plan de Acción Europeo para la democracia, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_es)

<sup>141</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 25.

<sup>142</sup> Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 26.

<sup>143</sup> *Ibidem*.

<sup>144</sup> Es el caso de la Coordinadora para la lucha contra el racismo, nombrada en 2021 y los dos Grupos de Alto Nivel, respectivamente sobre la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y otras Formas de Intolerancia y sobre No discriminación, Igualdad y Diversidad.

Igualmente, como se ha señalado desde otras instancias<sup>145</sup>, dada la transversalidad de las estrategias existentes sobre género, LGTBIQ y discapacidad<sup>146</sup>, la Comisión podría haber aprovechado la sinergia generada para establecer como una práctica institucionalizada la elaboración, no solo de informes de situación individuales, sino también de informes intersectoriales, que permitan examinar sus efectos acumulativos a escala nacional, regional y local<sup>147</sup>.

## 6. BUENAS PRÁCTICAS SOBRE DIVERSIDAD INCLUSIVA: LOS RR.HH. PROPIOS COMO MODELO

De nuevo, en la misma línea de otros organismos internacionales y en coherencia con su solicitud a los Estados Miembros para que integren la diversidad inclusiva en los procedimientos y actuaciones cotidianas de las administraciones públicas<sup>148</sup>, la Comisión Europea propone en el Plan de Acción la continuidad de acciones antirracismo que beneficien a su propio personal<sup>149</sup>. Se trata de prolongar y optimizar la aplicación de su propia Carta de la Diversidad y la Inclusión, vigente desde 2017, de manera que sea verdaderamente parte integrante del compromiso de gestión en todos sus servicios<sup>150</sup>. Tales medidas abarcarían todos los niveles de la organización dentro de un marco estratégico de RR.HH. liderado por directivos y mandos intermedios<sup>151</sup>. Es una propuesta a la que se adhieren otros organismos de la propia UE que la catalogan como pauta de referencia<sup>152</sup>.

De acuerdo con lo anterior, entre otras medidas relativas a la estructura administrativa de la Comisión y junto a consideraciones sobre organismos

<sup>145</sup>Comité Europeo de las Regiones, Dictamen..., cit., punto 39 y Parlamento Europeo, Resolución..., cit., apartado S.

<sup>146</sup>Vid. supra.

<sup>147</sup>Comité Europeo de las Regiones, Dictamen..., cit., punto 39 y Parlamento Europeo, Resolución..., cit., apartado S.

<sup>148</sup>Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 27-29. Es el supuesto, por ejemplo, de la Secretaría de las Naciones Unidas, Plan de Acción Estratégico. Informe del Equipo de Tareas del Secretario General para abordar el Racismo y Promover la Dignidad de Todas las Personas en la Secretaría de Naciones Unidas, Nueva York, diciembre de 2021, <https://iseek.un.org/unitedagainstracism>.

<sup>149</sup>Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., pp. 27 y 28.

<sup>150</sup>Cfr. Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 28. Vid. la Comunicación de la Comisión “Un lugar de trabajo mejor para todos: de la igualdad de oportunidades a la diversidad y la inclusión” [C(2017) 5300 final].

<sup>151</sup>Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 28.

<sup>152</sup>Con expresión de la voluntad de llevar a cabo estas buenas prácticas, de manera análoga, CESE, op. cit., punto 2.5.5 y Comité Europeo de las Regiones, Dictamen..., cit., punto 42.

preexistentes<sup>153</sup>, se prevé en el Plan de Acción la creación de una Oficina de Diversidad e Inclusión para supervisar el desarrollo y la aplicación de todas las acciones<sup>154</sup>. A este fin, es relevante destacar que se programa por primera vez la recogida de datos sobre la diversidad del personal de la Comisión, a través de una encuesta específica, voluntaria y anónima<sup>155</sup>.

Igualmente, el Plan de Acción señala la necesidad de reforzar la sensibilización del personal y la formación específica de los profesionales de RR.HH. para la prevención de cualquier posible segregación en aspectos tales como el programa de prácticas<sup>156</sup>; la gestión de candidaturas de solicitantes de origen racial o étnico minoritario y el proceso de contratación. Junto a estas medidas preventivas, se establece la monitorización de las eventuales prácticas discriminatorias, como el acoso, y se subraya la indemnidad ante las denuncias, frente este en el que la Comisión se propone intensificar sus trabajos<sup>157</sup>.

Habida cuenta de estas propuestas, resultará altamente productivo comprobar los resultados de las acciones emprendidas, sobre todo teniendo en cuenta que otros organismos comunitarios van a seguir su modelo. Para ello, la institución tiene prevista una evaluación interna que presentará a finales de 2023 e igualmente, otra de tipo comparativo con las prácticas inclusivas de otras administraciones públicas, organizaciones internacionales y empresas privadas<sup>158</sup>.

## 7. CONCLUSIONES

Como muestran los indicios estadísticos y los medios de comunicación, la sociedad europea cada vez se escora más hacia la intolerancia y el discurso de odio contra grupos racializados y minorías, lo cual supone una quiebra de los valores fundamentales sobre los que se sustenta el marco jurídico comunitario y la antítesis del modelo social que propugnan el Pilar Europeo de los Derechos Sociales y su Tercer Principio. A estos efectos, resulta imprescindible la introducción de medidas integrales cuya finalidad última sea una Europa inclusiva, libre de cualquier tipo de discriminación por motivos racistas o xenófobos y plena de igualdad de oportunidades para todas las personas.

<sup>153</sup>Como la Oficina Europea de Selección de Personal. Vid, Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 28.

<sup>154</sup>Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 27.

<sup>155</sup>Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 27. Cfr. Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad, Subgrupo de Datos sobre Igualdad, *Nota de orientación...*, cit., pp. 10 y ss.

<sup>156</sup>Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 29.

<sup>157</sup>Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 28.

<sup>158</sup>Comisión Europea, Plan de Acción..., cit., p. 29.

La Comisión Europea ha tratado de colmar esta necesidad mediante el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025. Se trata de un marco estratégico que busca impulsar la acción coordinada de todos los agentes políticos y de la sociedad civil para conseguir estos objetivos. A tal fin, dentro de los márgenes que establecen las competencias comunitarias, el instrumento pretende abordar las esferas sociales en las que se suele producir el impacto de las prácticas discriminatorias (estereotipos, ámbito penal, espacio digital, acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo, educación, asistencia sanitaria, vivienda, participación en la democracia), con la pretensión de optimizar los medios con que cuenta la UE, como las acciones legislativas, políticas, presupuestarias y el modelo de gestión de la diversidad de sus propios RR.HH., cuyos aspectos más relevantes han sido objeto de exposición y análisis a lo largo de este estudio.

Dentro del esquema típico de las herramientas programáticas de la UE, la Comisión presenta la compleja realidad de la problemática racial en Europa e imbrica sus propuestas de manera fundamentada, realizando un examen de las actuaciones pasadas, vigentes o previstas para el futuro con la finalidad descrita, exhortando a los Estados Miembros a cumplir sus responsabilidades. Sin embargo, aunque su enfoque pueda resultar bastante completo en líneas generales y hasta totalmente novedoso en algunos aspectos, como sucede con el reconocimiento de la discriminación por motivos racistas de carácter institucional, sorprende el tratamiento de determinadas medidas, como sucede con las acciones positivas, probablemente merecedoras de un abordaje más incisivo, aun dentro de las limitaciones que posee un instrumento de este tipo.

Finalmente, hay que concluir, como se ha señalado desde organismos especializados, que la lucha eficaz contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia exige un seguimiento continuo y general, concretado mediante la adopción de una serie de medidas de refuerzo mutuo en todos los ámbitos de la sociedad. Sin embargo, sorprende que el Plan de Acción prevea con desigual énfasis la monitorización de la ejecución y progreso de las acciones propuestas. De todas maneras, habrá que esperar a los correspondientes informes de aplicación para comprobar los resultados y observar la capacidad de reacción de la Comisión, a los efectos de su eventual reformulación llegado el caso.