

PLAN DE ACCIÓN LOCAL:

DIRIGIDO A LAS AUTORIDADES LOCALES Y POLICÍA MUNICIPAL PARA LUCHAR CONTRA EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y OTRAS FORMAS DE INTOLERANCIA

Autores:

Ministerio de Justicia de Finlandia:
Michaela Moua y Tommi Palosaari

*Bradford, Hate Crime Alliance
(Alianza de Delitos de Odio):*
Martin Baines



<http://www.proximitypolicing.eu>



Cofinanciado por el Programa
Derechos, Igualdad y Ciudadanía
de la Unión Europea



POLICÍA DE PROXIMIDAD CONTRA
EL RACISMO, LA XENOFOBIA
Y OTRAS FORMAS DE INTOLERANCIA

Autores:

Ministerio de Justicia de Finlandia: Michaela Moua y Tommi Palosaari

Bradford Hate Crime Alliance: Martin Baines

Socios Participantes:

Ministerio de Justicia de Finlandia. Departamento de Democracia, Asuntos Lingüísticos y Derechos Fundamentales.

Policía Municipal de Riga. Letonia

Policía y Guardia de Fronteras. Estonia

Polícia de Segurança Pública. Portugal

Università degli Studi de Milán. Italia

Asociación TRABE. España

Foundation for Access to Rights. Bulgaria

Bradford Hate Crime Alliance. Reino Unido

Coordinación:

Dirección General de Integración y Ayuda Humanitaria. Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE). Secretaría General de Inmigración y Emigración. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.



Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado

<https://cpage.mpr.gob.es>

© Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Edita y distribuye: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia

José Abascal, 39, 28003 Madrid

Correo electrónico: oberaxe@mitramiss.es

Web: www.mitramiss.gob.es/oberaxe/index.htm

<http://www.proximitypolicing.eu/>

Traducción: Agrupación de Intérpretes de Madrid SL

NIPO PDF: 854-19-090-6

“Esta publicación ha sido producida con el apoyo financiero del Programa de Derechos, Igualdad y Ciudadanía de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los SOCIOS DEL PROYECTO PROXIMITY y de ninguna manera puede tomarse como reflejo de las opiniones de la Comisión Europea”

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. IDENTIFICAR LOS DELITOS DE ODIO	7
a. Comprender los indicadores de prejuicio o motivación	7
b. ¿Por qué se debe tratar de forma distinta de otros delitos los delitos de odio?	8
c. ¿Quién puede ser el autor de un delito de odio?	9
d. Factores situacionales asociados a los delitos de odio	10
3. MARCO LEGISLATIVO	11
4. MARCO DE ASOCIACIÓN, COORDINACIÓN ENTRE SERVICIOS Y PLANES DE ACCIÓN	12
a. Compromiso Organizativo	13
b. Compromiso de todos los actores sobre un objetivo común y unos valores compartidos	15
c. Estrategia común	15
d. Enfoque basado en las víctimas	15
e. Asistencia efectiva a la víctima	17
f. Procedimientos habituales de denuncia y procesos. Desarrollar formas distintas de denunciar los delitos de odio	17
g. La policía tiene que desarrollar buenas relaciones en la comunidad y crear confianza	18
h. Grupos locales de escrutinio	19
i. Grupos de asistencia social e intervenciones en incidentes críticos	19
5. EL MARCO DE BUENAS RELACIONES/ ENFOQUE	20
a. Conceptualización de buenas relaciones	21
b. Medir las buenas relaciones	22
c. Promover buenas relaciones	22
d. Evaluación de impacto	23
6. MÁS HERRAMIENTAS PARA DESARROLLAR REDES DE ASOCIACIONES PARA TRATAR CON EFICACIA LOS DELITOS DE ODIO	24
a. Policía de Proximidad	24
b. Actores locales	26
7. EJEMPLOS DE CASOS PRÁCTICOS	28
a. Ejemplo del caso de Vantaa. Finlandia	28
b. Ejemplo del caso de Lure, Forssa. Finlandia	32
c. Ejemplo del caso de Bradford. Hate Crime Alliance	36
8. ANEXOS	39
a. Definiciones clave	40
b. Indicadores de buenas relaciones desarrollados en Finlandia en el Proyecto Buenas Relaciones	42
c. Factores de riesgo de actividades xenófobas identificadas en Suecia en el Proyecto Buenas Relaciones	44
d. Ejercicios	46
i. Cree su plan local de Servicios y Actores en el Marco de Buenas Relaciones	46
ii. Medir las buenas relaciones en la organización	47

1.

INTRODUCCIÓN

Para muchas personas los delitos o los incidentes de odio pueden convertirse en algo cotidiano, especialmente si pertenecen a una minoría visible marginalizada. Las estrategias que utilizan algunas personas para evitar convertirse en víctimas de delitos de odio pueden ser: cambiar sus rutinas diarias, cambiar su aspecto, evitar los lugares públicos y minimizar sus contactos sociales y probablemente estas estrategias les conducirán a la exclusión social. Por lo tanto, el miedo a los delitos de odio limita su capacidad para participar plenamente en la sociedad. Los delitos de odio son un acto discriminatorio, **es un delito motivado por prejuicios contra alguien por su identidad.**

Los delitos de odio son una expresión de animosidad hacia un grupo social entero. El impacto de un delito de odio es desproporcionado, no sólo para el individuo, sino también para el grupo más amplio al que presumiblemente pertenece la víctima. La intencionalidad subyacente del delito de odio es intimidar y subordinar tanto a la víctima como a toda la comunidad. Son "delitos señal" o "delitos mensaje" que señalan que la comunidad a la que pertenece la víctima es diferente y no se la acepta. Los delitos de odio son un ataque a características protegidas o un ataque a una parte intrínseca del individuo como la discapacidad, raza, religión o creencias religiosas, orientación sexual o identidad de género. Estas características protegidas son diferentes en los estados miembros.

Las formas contemporáneas de racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia y discriminación son complejas y van en aumento, planteando una seria amenaza a la cohesión social. En Europa, estos temas cada vez más forman parte de las principales preocupaciones sociales y políticas. La Unión Europea, enfrentada a expresiones persistentes de racismo y xenofobia desde hace ya varios años, ha tomado medidas para combatir estas tendencias.

Aunque resulta imposible realizar un inventario exhaustivo de la situación y hacer un listado de todos los problemas observados, podemos esbozar varias circunstancias generales en las que se produce racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia motivados por características protegidas.

Racismo y discriminación cotidiana contra miembros de las comunidades roma; actitudes hostiles y estigmatización de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo; incidentes antisemitas cada vez más extendidos ; aumento de expresiones de islamofobia y afrofobia; uso de argumentos racistas, antisemitas y xenófobos en discursos

políticos; transfobia y homofobia en forma de actitudes hostiles y delitos de odio hacia personas LGBTIQ y ambiente negativo en la opinión pública, cosa que desempeña un papel fundamental en el surgimiento de expresiones de racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia en la sociedad. Estas tendencias en las violaciones de derechos humanos son diferentes en los distintos países, pero lo suficientemente importantes para ser un motivo de preocupación.

Discriminación y racismo estructural en diferentes ámbitos de la vida, como la discriminación en el mercado laboral, la educación, vivienda y acceso a los servicios sociales. El racismo estructural e institucional se produce dentro y entre las instituciones y las estructuras sociales y se manifiesta en forma de tratos discriminatorios, políticas no equitativas y oportunidades y efectos injustos por motivo de características protegidas. Estas desigualdades las pueden producir y perpetuar instituciones de distintos sectores como el laboral, de la educación y la vivienda y servicios como los servicios de salud o los servicios sociales. El racismo estructural y la discriminación impiden que los grupos marginalizados asciendan en la escala social y, lo que es más importante, que disfruten de sus derechos con plenitud.

El objetivo de este manual es dar a los actores locales y a la policía de proximidad el conocimiento e instrumentos de ayuda para reforzar su papel en la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia y darles igualmente información sobre los derechos de las víctimas.

Este manual está pensado para ser un recurso funcional, de uso sencillo para ayudar a los actores a luchar contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia a nivel local con la ayuda de información, estructuras, listas, ejercicios y ejemplos prácticos.

Los puntos de vista expresados en esta guía corresponden, en conjunto, a los socios del proyecto PROXIMITY.

EL OBJETIVO DEL PROTOCOLO/PLAN DE ACCIÓN ES:

- Concienciar a los actores locales, especialmente a la policía de proximidad de los delitos de odio, específicamente del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia, y de su prevención.
- Presentar positivas/buenas prácticas que ya han sido utilizadas en los países socios del Proyecto para desarrollar acciones a nivel local.
- Involucrar a los actores locales en los desafíos generales y darles pautas bien definidas sobre cómo resolver problemas y mejorar el funcionamiento de sus sectores.
- Concienciar a los actores locales y a la policía de proximidad de los derechos de las víctimas.

GRUPO OBJETIVO:

- Policía de proximidad.
- Representantes de ONG, grupos de apoyo a las víctimas, ONG de lucha contra el racismo/ discriminación, grupos de defensa de los derechos de migrantes, proveedores de servicios sociales y organizaciones de comunidades migrantes.
- Alcaldes, políticos y responsables de la toma de decisiones.
- Altos cargos de algunos sectores como los servicios sociales y servicios de salud.
- Empleados de estas organizaciones.

2.

IDENTIFICAR LOS DELITOS DE ODIO

A. COMPRENDER LOS INDICADORES DE PREJUICIO O MOTIVACIÓN:

Los indicadores de prejuicio son útiles para la policía de proximidad, los fiscales, las ONG y otros actores locales para analizar si un delito denunciado puede ser un delito de odio.

LOS DELITOS MOTIVADOS POR LA INTOLERANCIA HACIA DETERMINADOS GRUPOS DE LA SOCIEDAD SE DESCRIBEN COMO DELITOS DE ODIO. LOS DELITOS DE ODIO CONSTAN DE DOS ELEMENTOS:

- En primer lugar el acto en sí tiene que ser un delito según el **Código Penal**.
- El delito tiene que haberse cometido por un **motivo prejudicial**.

'MOTIVO PREJUCIAL' SIGNIFICA QUE EL AUTOR ELIGIÓ A LA VÍCTIMA EN FUNCIÓN DE CARACTERÍSTICAS PROTEGIDAS.

- El objetivo puede ser una persona, grupo de personas o propiedad asociada a un grupo que comparte una característica protegida.
- Una característica protegida es una característica fundamental o determinante compartida por un grupo, como la "raza", religión, etnicidad, idioma u orientación sexual.

DELITO + MOTIVO PREJUCIAL = DELITO DE ODIO

Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR)

Un delito de odio no requiere que el autor sienta odio. Sólo requiere que el delito se haya cometido por una motivación de prejuicio. Prejuicio (parcialidad/sesgo) significa que la persona tiene prejuicios sobre una persona o grupo. Los delitos de odio se cometen por lo que representa la persona, grupo de personas o propiedad, es posible que el autor no tenga sentimiento alguno hacia una víctima individual.

Una vez la policía y los fiscales han identificado los indicadores de prejuicio, han de utilizarlos como señales de alerta para dirigir la investigación.

He aquí algunos indicadores de prejuicio que se deben considerar cuando identificamos potenciales delitos de odio:

- *Declaraciones del sospechoso* – Las declaraciones prejuiciales por si solas no se deberían utilizar para clasificar un delito como delito de odio. Es importante que los investigadores consideren la motivación subyacente a las declaraciones prejuiciales y cómo definen estas declaraciones, junto a otros factores, los hechos de un incidente.
- *La exhibición de símbolos y palabras ofensivas* – Una Esvástica, un lazo, y un grafiti de identidad indican una posible motivación prejuicial.
- *Modelos de victimización* – ¿Hay determinados individuos o grupos que se convierten repetidamente en el objetivo del sospechoso?
- *Fecha, momento y circunstancias* – ¿El incidente ocurre en una fiesta religiosa, o en un evento en el que participan un grupo de personas unidas por una de las características protegidas, como por ejemplo en una manifestación del Orgullo Gay?

Hemos de prestar atención a la legislación existente en los estados miembros cuando determinemos o no que se ha producido un delito de odio, ya que puede existir legislación específica sobre libertad de expresión y orden público. Por ejemplo, en el Reino Unido la policía y los fiscales no pueden decidir solos si un delito es delito de odio. Solamente pueden registrar un incidente como delito de odio si alguien, incluida la víctima, percibe que así lo sea. Las declaraciones prejuiciales por si solas pueden utilizarse para clasificar una infracción como incidente de delito de odio si las palabras en ese contexto se consideran delito.

B. ¿POR QUÉ SE DEBE TRATAR DE FORMA DISTINTA DE OTROS DELITOS LOS DELITOS DE ODIO?¹

Los delitos de odio tienden a aumentar: Debido a que los autores tienen la impresión de actuar en nombre de sus comunidades, se sienten moralmente justificados en sus actos. Si esa comunidad no castiga de manera efectiva y repudia los delitos de odio, estos autores, y otros potenciales, se sentirán alentados para continuar con sus actividades y el número de delitos de odio aumentará.

Los delitos de odio tienden a escalar: Los infractores que empiezan cometiendo delitos menores a menudo continúan cometiendo delitos cada vez más violentos si no se les detiene y castiga. Por eso, incluso los delitos menores cometidos con motivación prejuicial son peligrosos y requieren respuestas firmes.

Los delitos de odio van es espiral: Si las víctimas y sus comunidades no se sienten seguras ni protegidas por las autoridades del estado, es posible que quieran vengarse de la comunidad culpable de atacarles. Esto puede ocasionar más ataques, creando una espiral de

1 Manual sobre formación conjunta para policía y fiscales sobre delitos de odio <https://www.osce.org/odihr/402296?download=true>

violencia que lleva a una grave ruptura social. En países con una historia de conflicto étnico, este fenómeno es especialmente destacable.

Las víctimas sufren consecuencias físicas y emocionales: La mayoría de las víctimas sufren algún trauma post victimización. Algunas veces hay daños físicos. Algunas veces hay cambios en el comportamiento. En el caso de violencia de odio, sin embargo, existen pruebas que muestran con claridad que el daño socio- emocional y psicológico sufrido puede ser mayor².

C. ¿QUIÉN PUEDE SER EL AUTOR DE UN DELITO DE ODIOS?

En principio cualquiera puede convertirse en el autor de un delito de odio, ya que cualquier individuo puede desarrollar un odio o prejuicio hacia otros. Sin embargo, según un estudio de Mc Devitt, Levin y Bennett's (2002) existe una tipología común de autores delitos de odio³. En la descripción, el estudio identifica cuatro categorías amplias de autores de delitos de odio.

- 1 autores por emoción – los que cometen sus delitos por la excitación o la emoción
- 2 autores defensivos – los que se ven a sí mismos como defensores de su 'territorio'
- 3 autores por misión – los que consideran que su misión en la vida es eliminar del mundo a los grupos que consideran malignos o inferiores
- 4 autores por venganza – aquellos que participan en represalias violentas pensando que al hacerlo la venganza está servida

Según un estudio encargado por el Gobierno de Gales en 2013⁴ para investigar y evaluar lo que se conoce sobre los autores de delitos de odio y sus motivaciones, el estudio pone de manifiesto que, contrariamente a lo que se piensa, la mayoría de los delitos de odio no los cometen grupos de odio sino que sus autores son más bien adolescentes o adultos jóvenes considerados "normales". De hecho, el estudio indica que el perfil más habitual de autor de delitos de odio es un hombre joven blanco que actúa con un grupo reducido de individuos, que no suele tener antecedentes penales y que no pertenece a ningún grupo de odio organizado. De todas formas, la situación es diferente según los países.

2 cf. Ehrlich et al., 1994; Herek et al., 1999; Iganski 2008; Iganski & Lagou 2015; McDevitt et al., 2001

3 <https://jacklevinsonviolence.com/articles/HateCrimesencyc92206FINAL.pdf>

4 <https://orca.cf.ac.uk/58880/1/understanding-who-commits-hate-crime-and-why-they-do-it-en.pdf>

D. FACTORES SITUACIONALES ASOCIADOS A LOS DELITOS DE ODIO

Pueden existir factores situacionales que tengan influencia, interactúen o repercutan en la existencia o brutalidad de un delito de odio. Los siguientes ejemplos son distintos según los países.

LOS DELITOS DE ODIO A MENUDO LOS COMENTEN GRUPOS PEQUEÑOS

Según un informe realizado por la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad⁵ del Reino Unido sobre las causas y motivaciones de los delitos de odio, normalmente estos delitos no los suele cometer un individuo sólo, ni miembros de un grupo de odio organizado, sino más bien pequeños grupos de amigos.

El mismo estudio indica que la mayoría de los autores de delitos de odio no tienen un historial de haber cometido este tipo de delito y que la motivación para cometerlo puede haberse visto influenciada por la presión de sus compañeros en la dinámica de grupo. En primer lugar, la participación en grupo en un ataque favorece que se diluya la responsabilidad. De esta forma, actuando en grupo, cada individuo puede “culpar” a los demás y no asumir la plena responsabilidad de sus actos. En segundo lugar, puesto que los autores son tipológicamente hablando varones jóvenes, es probable que el comportamiento bravucón y la voluntad de querer impresionar a otros miembros del grupo ejerzan su influencia.

LA VÍCTIMA SUELE SER DESCONOCIDA

El hecho de que las víctimas suelen ser personas ajenas a los autores afecta al grado de brutalidad del delito de odio y aumenta al mismo tiempo la posibilidad de que se deshumanice y dañe mucho más a la propia víctima, ya que psicológicamente es más sencillo deshumanizar a una víctima que no resulta familiar.

5 <https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/research-report-102-causes-and-motivations-of-hate-crime.pdf>

3.

MARCO LEGISLATIVO

Existen numerosos tratados nacionales en la legislación de la UE para proteger los Derechos Humanos y favorecer la no discriminación. En el [ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE BUENAS PRÁCTICAS – Informe](#) p.15-20, podemos ver un resumen del marco legislativo habitual sobre derechos humanos y los motivos contemplados en las leyes antidiscriminación en todos los países que participan en el proyecto PROXIMITY- proyecto disponible en el WS 1(Grupo de trabajo 1).

Algunos estados miembros tienen legislación específica sobre determinados delitos de odio.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

4.

MARCO DE ASOCIACIÓN, COORDINACIÓN ENTRE SERVICIOS Y PLANES DE ACCIÓN

La policía no puede atajar los delitos de odio sola. Es esencial que exista una buena coordinación entre la policía, los gobiernos municipales, ONG y otros actores locales para poder emprender una acción coordinada efectiva a nivel local. Para que los actores locales participen de forma efectiva en la resolución de problemas en las comunidades locales y puedan hacer frente a los desafíos generales, la coordinación tiene que ir más allá de las redes existentes. Es necesario desarrollar estructuras de asociaciones sólidas.

El trabajo colaborativo es una parte fundamental de cualquier programa de la policía municipal o de proximidad y estas estructuras son esenciales para combatir el odio, el racismo y la xenofobia. Por lo que respecta a la policía y las instituciones municipales clave, este trabajo colaborativo tiene que producirse a nivel estratégico, táctico y operativo.

Todas las principales ciudades del Reino Unido tienen las *Safer Community Partnerships* (asociaciones para que los municipios sean más seguros), dirigidas por la policía y los ayuntamientos, que reúnen a los actores y otros socios en los distritos (Véase el modelo *Bradford Crime Alliance*).

Los acuerdos de asociación pueden ser distintos en cada país o en cada municipio y todos estos acuerdos tienen que ser adecuados a la situación de cada territorio. Pero existen instrumentos que se pueden transferir y planteamientos generales que son necesarios para crear estructuras asociativas adecuadas para combatir los delitos de odio.

Los instrumentos y métodos que se describen a continuación son universales y transferibles. Se pueden aplicar en mayor o menor medida a cualquier lugar dependiendo del contexto local en el país en cuestión.

A. COMPROMISO ORGANIZATIVO

La primera cuestión que tenemos que considerar es si existe un mecanismo de referencia local o regional, un marco cooperativo en el que la policía municipal y las autoridades locales cumplan sus obligaciones de identificar, proteger y asistir a víctimas del racismo y la xenofobia en un municipio o localidad determinada. Si la respuesta es negativa y existe el compromiso organizativo de combatir los delitos de odio habrá que crear dicha estructura.

Para que exista un marco de asociación efectivo que trate los delitos de odio, es necesario el compromiso de todas las partes que desempeñan un papel en la asistencia a las víctimas de delitos de odio o que tratan con los autores de dichos delitos. Esto es especialmente relevante para la policía, la policía de proximidad, fiscales, alcaldes, políticos, responsables de la toma de decisiones y responsables de organizaciones sectoriales como los servicios de salud y servicios sociales.

El compromiso tiene que empezar en la parte más alta y descender a través de todas las organizaciones como un hilo conductor. Especialmente en las organizaciones sectoriales de mayor tamaño, este compromiso tiene que estar presente en tres niveles organizativos:

- Nivel estratégico
- Nivel táctico
- Nivel operativo

Nivel Estratégico

El compromiso organizativo tiene que ser visible en el más alto nivel. En el nivel estratégico tiene que haber métodos comunes de asociación estratégica. Ha de haber un compromiso con la raza y la diversidad y con la lucha contra cualquier tipo de odio, racismo y xenofobia. Este compromiso ha de reflejarse en las políticas y estrategias de la organización.

Nivel Táctico

El desarrollo de un trabajo conjunto entre la policía, los gobiernos municipales, ONG y comunidades locales es esencial. Exigirá una buena planificación de medidas y herramientas para coordinar una acción conjunta. Incluirá acuerdos para compartir información y procesos y procedimientos de información comunes.

Nivel Operativo

Para prevenir el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia se necesitan procedimientos para hacer el seguimiento, registrar y combatir los incidentes de odio. Además es necesario un trabajo colaborativo eficaz, grupos de control municipal de la policía, programas municipales de defensa, inteligencia municipal y multitud de diversas herramientas de comando operativo.

LISTA DE VERIFICACIÓN PARA CREAR ESTRUCTURAS COLABORATIVAS DE DELITOS DE ODIOS

- ¿El trabajo de prevención de delitos de odio está coordinado con otros servicios (fiscalía, tribunales policiales y agentes encargados de hacer cumplir la ley)? ¿De qué forma?
- Elaborar un esquema de los servicios disponibles para (potenciales) víctimas de racismo, xenofobia y delitos de odio en el municipio y quienes son los actores que prestan esos servicios (servicios de referencia de salud, asesoramiento y otros servicios de apoyo). ¿Participarán otros actores? ¿Cómo se pueden mejorar estos servicios?
- ¿El Sistema de protección y rehabilitación se adapta a las necesidades de los distintos grupos de víctimas de racismo y xenofobia y/o personas con múltiples identidades oprimidas (minorías étnicas y religiosas, LGBTIQ, Roma, discapacitados, personas mayores)?
- ¿La coordinación con la sociedad civil tiene en cuenta a las comunidades especialmente afectadas?, ya que los delitos de odio no solo afectan a la víctima sino a todo el colectivo, comunidad o grupo afín al que pertenece la víctima.

PASOS PARA CREAR ESTRUCTURAS LOCALES CONJUNTAS

La acción más importante es crear una estructura o mecanismo de referencia local/regional, un marco de cooperación en el que las autoridades locales y la policía de proximidad cumplan sus obligaciones de identificar, proteger y asistir a las víctimas de racismo, xenofobia y delitos de odio. La policía municipal o un actor municipal reunirá a los actores más importantes para crear una estructura de referencia local o regional. Hay que asegurarse de que todas las partes clave cuyas tareas interfieren en la consecución de los objetivos de la red están incluidas. Como regla general, cuanto más amplia e inclusiva es la coalición, mayor es su impacto potencial.

- Decidir sobre la estructura de una red ▶ principios operativos
- Decidir sobre el coordinador de la red ▶ ¿Qué instancia convoca a la red cuando es necesario?
- Decidir sobre los valores compartidos y el compromiso frente al problema ▶ carta
- Decidir sobre sistemas comunes, procedimientos y procesos
- Estrategia de acción conjunta para 2-4 años
- Decidir sobre la gobernanza de la red: ¿Cómo se toman las decisiones? ¿Cómo se asignan y comparten las responsabilidades de liderazgo?
- Roles y responsabilidades

B. COMPROMISO DE TODOS LOS ACTORES SOBRE UN OBJETIVO COMÚN Y UNOS VALORES COMPARTIDOS

Todos los actores elaborarán un compromiso público para combatir los delitos de odio a nivel local. Este compromiso describirá como conseguir los objetivos previstos de la asociación.

Todos los actores participarán en la elaboración de este compromiso público: policía de proximidad, fiscales, alcaldes, políticos y responsables de la toma de decisiones, responsables sectoriales como los servicios de salud y servicios sociales, ONG, organizaciones municipales, comunidades de interés y organizaciones de defensa de las minorías.

Este compromiso con un objetivo común, valores compartidos, asistencia a las víctimas y enjuiciamiento de los agresores se puede sellar con la firma de una declaración pública o una carta. Esta carta es una declaración pública, simbólica y práctica que envía un claro mensaje de que los delitos de odio no se van a tolerar y se adoptarán medidas contra los agresores.

C. ESTRATEGIA COMÚN

El compromiso para combatir los delitos de odio tiene que ir seguido de un método estratégico común dirigido por la policía y las autoridades municipales conjuntamente con otros actores clave. Este método tiene que describir las prioridades clave y los objetivos, con un plan de acción que establezca las medidas necesarias para cumplir los objetivos establecidos, prestar asistencia a las víctimas y tratar de manera efectiva a los acusados.

D. ENFOQUE BASADO EN LAS VÍCTIMAS

El enfoque centrado en las víctimas desempeña un papel fundamental para defender los derechos de las víctimas, su dignidad, autonomía y auto-determinación. La policía de proximidad y otros actores locales y los servicios de referencia son cruciales para dar una respuesta completa que gire en torno a las necesidades de la víctima. Este esfuerzo completo incluirá a organizaciones con experiencia en el acercamiento a poblaciones objetivo de forma correcta a nivel lingüístico y con sensibilidad cultural, y a organizaciones con experiencia en traumas, vínculos afectivos, ambiente de temor y otras circunstancias.

En cada uno de los casos, la policía de proximidad explicará a la víctima cuál va a ser su respuesta y el procedimiento a seguir. Un agente atenderá la denuncia de delito de odio, tranquilizando y prestando asistencia inmediata a la víctima. Se calmará y tranquilizará a la víctima y se la tratará con amabilidad, siguiendo los principios básicos de la asistencia y la sensibilidad.

Incluso aunque algunos oficiales de policía y personal tengan la capacidad, conocimiento o experiencia para asistir a las víctimas de un delito de odio, se podrá pedir cualquier servicio necesario para cubrir las necesidades de la víctima a los socios externos de los servicios de referencia. He aquí dos enfoques que pueden ser útiles para la policía de proximidad y otras autoridades locales en la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia: la justicia restaurativa y la mediación.

Mediación

La policía de proximidad desempeña un papel importante en la justicia restaurativa, tanto en su prestación como en la información que pueden dar sobre las víctimas. La calidad en la prestación de una justicia restaurativa es esencial para tener éxito en la salvaguarda del bienestar de los participantes y para crear confianza pública. El método puede ayudar a los agentes a tratar los casos de delitos menores de forma más eficaz. La justicia restaurativa y la mediación ayudan a la policía en los procesos de creación de confianza con las comunidades.

El objetivo final de la mediación es alejar a las partes involucradas de la situación de conflicto para que puedan resolver el problema. Se trata de empoderar a los individuos para resolver el problema y mirar hacia el futuro, con la idea de que puedan continuar trabajando juntos. La mediación es un diálogo facilitado que se usa sobre todo cuando hay individuos en conflicto. La principal diferencia con la justicia restaurativa es que no es preciso que haya una víctima y un agresor cuando se usa la mediación. La mediación puede ser una herramienta proactiva muy útil para combatir el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia a nivel local entre grupos diferentes, por ejemplo en trabajo de prevención, comportamiento antisocial, disputas vecinales, colegios, etc. La fuerza de la mediación radica en que las partes cooperan para resolver un problema común cubriendo las necesidades y preocupaciones de ambas partes.

Justicia restaurativa

La justicia restaurativa reúne a las víctimas y autores de un delito de odio o conflicto. Permite que todos los afectados por un incidente determinado participen en la reparación del daño y encuentren una vía de solución positiva. La práctica restaurativa puede utilizarse para prevenir un conflicto, construir relaciones y reparar daños, permitiendo que las personas se comuniquen de forma efectiva y constructiva. La práctica restaurativa cada vez se utiliza más en colegios, servicios de la infancia, centros laborales, hospitales, comunidades y en el sistema de justicia penal. El objetivo fundamental de la justicia restaurativa es:

- Dar a las víctimas la oportunidad de decir a los agresores cuál es el impacto real de su delito, obtener respuestas a sus preguntas y recibir una disculpa.
- Los agresores tienen que rendir cuentas de sus actos. Ayuda a los autores a comprender el impacto real, asumir responsabilidades y enmendarse.

La justicia restaurativa empodera a las víctimas y les da la sensación de tener voz. El sentimiento de empoderamiento es especialmente importante porque sabemos que los delitos

de odio causan más traumas en las víctimas que cualquier otro delito. Un delito de odio es un ataque a la identidad de una persona, lo que puede ocasionar problemas de salud mental como ansiedad y depresión. La justicia restaurativa permite que la víctima trate activamente su agresión y ayuda a la víctima a tomar decisiones sobre su recuperación con conocimiento de causa.

La justicia restaurativa es una buena herramienta para prevenir que los agresores reincidan. El método invita a los agresores a enfrentarse a las consecuencias de sus actos y a ver a las víctimas como individuos.

E. ASISTENCIA EFECTIVA A LA VÍCTIMA

Es esencial que la policía y otras organizaciones presten una asistencia de calidad y efectiva. Si, como víctima de un incidente o delito de odio, el individuo siente indiferencia o rechazo por parte de la policía, se le victimiza por segunda vez. La policía y los organismos asociados tienen la responsabilidad de interactuar asegurándose de que la víctima no se siente victimizada por segunda vez. Un papel fundamental de los servicios de asistencia a las víctimas de delitos de odio es defender a las víctimas y prestarles asistencia, asesoramiento y apoyo. Los trabajadores sociales de delitos de odio reconocen en toda Europa que actuar desde la perspectiva de la víctima significa que:

- Crean y validan las experiencias de las víctimas
- No adoptan una postura moralizante
- Actúan con rapidez para apoyar a la víctima y dar respuesta a la denuncia
- Prestan apoyo emocional
- Ofrecen representación, asesoramiento y dan indicaciones sobre otros servicios
- Envían a las víctimas a servicios de asistencia especializados para que reciban ayuda psicológica y emocional
- Solucionan problemas para actuar con realismo y llegar a acuerdos

F. PROCEDIMIENTOS HABITUALES DE DENUNCIA Y PROCESOS. DESARROLLAR FORMAS DISTINTAS DE DENUNCIAR LOS DELITOS DE ODIO

Es esencial desarrollar diferentes formas para denunciar los delitos de odio. Las víctimas de delitos de odio no siempre se sienten confiadas o cómodas para denunciar a la policía. Habrá que crear centros de denuncias de terceros en los municipios. Las ONG u otros grupos de la comunidad pueden desempeñar un papel importante a la hora de crear esas estructuras con la asistencia de la policía de proximidad. Los centros de denuncias de terceros son una forma más de denunciar un delito de odio que se suma a la opción de denunciar en la comisaría municipal.

Para que estas iniciativas funcionen se utilizarán los mismos impresos y procedimientos, así los impresos de denuncia de terceros incluirán toda la información requerida por la policía. También serán necesarias buenas redes, protocolos y colaboración entre los distintos organismos.

Otras formas de denunciar incluye:

- Números de teléfono de asistencia 24 horas para denunciar los delitos de odio
- Denuncias online a la policía y ONG
- Centros de denuncia de terceros
- Solicitudes online

Es importante informar sobre las distintas formas de presentar denuncias a los grupos objetivo y al público en general. Lo haremos a través de campañas y cualquier otra forma que garantice la accesibilidad y visibilidad de las distintas formas de denuncia.

G. LA POLICÍA TIENE QUE DESARROLLAR BUENAS RELACIONES EN LA COMUNIDAD Y CREAR CONFIANZA

Uno de los fundamentos de cualquier asociación o acción coordinada para combatir los delitos de odio es que existan buenas relaciones en la localidad entre las distintas comunidades, y entre las comunidades y la policía. A su vez, el resto de instituciones y actores locales tienen la responsabilidad de crear y reforzar buenas relaciones entre ellos y las comunidades locales.

Un elemento importante de cualquier programa de vigilancia de la policía de proximidad es la necesidad de ir más allá de una gran visibilidad y presencia policial en las calles, siendo estas esenciales⁶. Cumplir con el objetivo de “crear confianza” entre la policía y la comunidad local requiere un compromiso a todos los niveles, tanto en los mecanismos formales (grupos independientes de asesoramiento) como en los informales (puntos de contacto, compromiso a nivel de calle). Este compromiso ha de ser permanente, los 365 días del año. Tiene que ser permanente y con una perspectiva a largo plazo y no sólo cuando la policía percibe que hay problemas.

*Véase el capítulo 5 de Marco de Buenas relaciones/Enfoque para más información.

*Véase más herramientas para desarrollar redes de asociaciones para tratar con eficacia los delitos de odio pg 25 cuadro 1 y pg 27 cuadro 2 para actores locales.

⁶ Véase *Las revueltas de Brixton 10-12 Abril 1981: Informe de una investigación de Rt. Hon. The Lord Scarman* (Londres HMSO 1981)

H. GRUPOS LOCALES DE ESCRUTINIO

El objetivo de un grupo local de escrutinio es garantizar la responsabilidad de la policía de proximidad. Esto incluye reuniones de la policía y otras instituciones con ONG y miembros de la comunidad y otros actores para examinar los resultados de las investigaciones policiales de delitos de odio. El grupo presidido por la policía elige una serie de incidentes de delitos de odio ya cerrados que se presentan en la reunión para debatir sobre ellos y poder determinar si es necesario que la policía tome otras medidas. El grupo no puede elegir casos que todavía no estén cerrados. El trabajo de estos grupos depende de la buena voluntad de la policía para someterse abiertamente y con transparencia al control de amigos y socios críticos.

Estos grupos se pueden ampliar e incluir el escrutinio de la eficacia de los enjuiciamientos al final de los procesos penales. Estos grupos los crean fiscales locales que comparten el resultado de procesos penales con agresores y son útiles para mostrar la eficacia del enjuiciamiento. Una vez más, se necesita la voluntad de ser abierto y transparente para que este esquema funcione y sea efectivo.

I. GRUPOS DE ASISTENCIA SOCIAL E INTERVENCIONES EN INCIDENTES CRÍTICOS

Tiene que haber estructuras que faciliten que los actores se reúnan para emprender una acción conjunta efectiva para combatir los delitos de odio difíciles y prolongados. El papel de la policía de proximidad es clave para garantizar que participen todos los actores y se consiga el nivel adecuado de cooperación.

En momentos en que hay incidentes críticos o altos niveles de tensión, las buenas relaciones de la comunidad y la cooperación son extremadamente importantes.

*Véase la Ciudad de Vantaa, Plan de Seguridad de Finlandia.

*Véase también el capítulo 5 El Marco de Buenas Relaciones/Método.

También es extremadamente importante el desarrollo de redes adecuadas entre los actores de los diferentes organismos, combinado con la capacidad para gestionar y controlar las tensiones de la comunidad y compartir la inteligencia y la información.

5.

EL MARCO DE BUENAS RELACIONES / ENFOQUE

Cuando el objetivo es combatir el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia, es necesario que el enfoque sea doble. Las medidas han de tomarse no solo para prevenir el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia, sino también para promover la igualdad de oportunidades, cooperación, interacción y actitudes positivas entre personas de distintas procedencias en una comunidad determinada. Exactamente eso es lo que refleja el Marco de Buenas Relaciones, estableciendo un programa de aspectos relevantes que se puede utilizar para detectar carencias o áreas de preocupación relativas a las buenas relaciones entre distintos grupos a nivel local. El marco es útil para los gobiernos, autoridades gubernamentales, gobiernos locales, ayuntamientos y organizaciones no gubernamentales, tanto para promover la igualdad y la no discriminación como para prevenir la exclusión o la marginalización. Las fases generales para utilizar los marcos son las siguientes:

FASES PARA QUE LOS ACTORES LOCALES UTILICEN EL MARCO DE BUENAS RELACIONES			
1. Definir el eje central de buenas relaciones en el contexto local	2. Reunir información sobre buenas relaciones a nivel local	3. Utilizar medidas con objetivos claros para promover las buenas relaciones	4. Evaluar el impacto de esas medidas en las buenas relaciones

A. CONCEPTUALIZACIÓN DE BUENAS RELACIONES

El marco se desarrolló originalmente en el Reino Unido para medir cuál era la experiencia de vida de las personas, especialmente en relación con sus interacciones con los demás⁷. El marco se puede utilizar para cubrir una variedad de relaciones diferentes, por ejemplo, relaciones que se refieren a la etnicidad, religión, edad, género, identidad de género, orientación sexual, salud, discapacidad, etcétera. Sin embargo, es importante darse cuenta de que las personas no solo representan a diferentes grupos de población, sino que también mantienen relaciones diferentes y múltiples a través de las cuales están conectadas con su entorno.

El marco consta de cuatro áreas clave: **actitudes, seguridad personal, interacción con los demás y participación e influencia**. Estas categorías pueden utilizarse tanto para medir como para influenciar las relaciones entre los grupos. Cuando usamos el marco es importante ser conscientes de que estas categorías están conectadas entre sí y tienen impacto las unas sobre las otras. Por tanto, cualquier iniciativa local o intervención tendría que ver la situación en todos sus aspectos para garantizar los resultados deseados. Además los municipios son diferentes en cuanto a la estructura de población y por eso el marco hay que actualizarlo y adaptarlo a las necesidades locales y a los retos en todas las fases.

Las actitudes son la base de las buenas relaciones. La manera en la que percibimos a los demás y como pensamos que los demás nos perciben a nosotros regula el comportamiento y tiene al mismo tiempo un impacto sobre otros aspectos (seguridad, interacción y participación).

La seguridad, tanto psicológica como física afecta a la capacidad u oportunidad de interactuar con los demás. Por ejemplo, el miedo a ser discriminado o sentir hostilidad puede ser un factor disuasorio para que alguien participe en algunas actividades o interactúe con los demás.

La interacción positiva promueve la comprensión hacia los demás y disminuye los efectos de los estereotipos y actitudes negativas (la falta de interacción puede tener resultados adversos).

La participación aumenta cuando la persona se siente aceptada y en un entorno seguro.

7 El marco se ha seguido desarrollando en el proyecto *Buenas Relaciones* (2012-2014, coordinado por el Ministerio del Interior de Finlandia y financiado por la UE), en el proyecto *confianza – Buenas Relaciones en Finlandia* (2016-2018, coordinado por el Ministerio de Justicia de Finlandia), y por la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos del Reino Unido.

B. MEDIR LAS BUENAS RELACIONES

Para poder formular políticas con objetivos, es necesario evaluar la situación local entre los grupos de población. Si hacemos las mediciones con regularidad, podemos ver las tendencias y los avances. Las mediciones se pueden basar en fuentes existentes relevantes para las buenas relaciones o en encuestas específicas creadas para estas mediciones (o en ambas). Como ejemplo, el Proyecto Buenas Relaciones formula dos modelos de indicadores. Estos modelos se pueden adaptar a las situaciones locales cuando se formulen las mediciones para las buenas relaciones entre los grupos de población (identificando posibles fuentes de datos existentes y/o redactando nuevas encuestas). Los modelos tienen el siguiente aspecto:

INDICADORES A NIVEL LOCAL PARA BUENAS RELACIONES. ENCUESTA PARA ACTORES LOCALES REALIZADA EN FINLANDIA	INSTRUMENTO DE ANÁLISIS PARA FACTORES DE RIESGO DE ACTIVIDADES XENÓFOBAS. DESARROLLADO EN SUECIA
<p>Incluye una amplia serie de indicadores para obtener un panorama de la situación y avance de las relaciones entre grupos. Se puede crear una encuesta específica a nivel local y gestionarla basándose en el modelo área-indicador-medición-marco.</p> <p>VÉASE ANEXO C PARA LOS INDICADORES</p>	<p>Se centra en factores que afectan al riesgo de actos xenófobos a nivel local. Los indicadores ayudan a centrarse en los factores importantes para combatir la xenofobia a nivel local. La identificación de las medidas existentes y las fuentes de datos para cada contexto local es importante, y la contribución de ONG y otros puede ser útil.</p> <p>VÉASE ANEXO C PARA LOS INDICADORES</p>

C. PROMOVER BUENAS RELACIONES

Para promover buenas relaciones nos podemos centrar en un área o varias. Las medidas se definirán en base a la evaluación para que den respuesta a las necesidades reales de la comunidad local⁸. Para seleccionar las medidas se pueden utilizar, si es posible, los estudios sobre cómo afectan las distintas intervenciones o iniciativas a las relaciones entre los grupos en contextos diferentes. También es importante identificar grupos y actores objetivo claves para asegurarse de que las acciones emprendidas tienen el impacto deseado. El análisis de los grupos objetivo permitirá identificar a quien van dirigidas las acciones y como se puede transmitir el mensaje de forma eficaz, teniendo en cuenta sus necesidades, intereses y valores. Habrá que tener en cuenta a algunos actores clave, por ejemplo a las autoridades locales y regionales o a los líderes políticos y religiosos, ya que pueden desempeñar un papel fundamental para promover las buenas relaciones⁹.

8 Se pueden encontrar ejemplos de distintos métodos transversales comunitarios – Ejemplos del Proyecto *Good Relations*, p.15-31.

9 Aquí se pueden encontrar ejemplos de cómo identificar grupos objetivo y actores clave: Toolkit para promover buenas relaciones – Ejemplos del proyecto *Good Relations*, p.10.



Aspecto general de los factores relevantes para las Buenas Relaciones (áreas, servicios, otros actores)

D. EVALUACIÓN DE IMPACTO

Se pueden utilizar diferentes medios para evaluar los resultados y la eficacia de las intervenciones/acciones realizadas. El proceso de evaluación también ayuda a determinar hasta qué punto se llegó a las personas que eran el objetivo de las acciones seleccionadas y que relación coste-beneficio tuvo cada una de las acciones. Las lecciones aprendidas en la primera ronda de intervenciones se pueden utilizar para perfilar mejor las medidas y decisiones futuras¹⁰.

¹⁰ Para ideas y consejos sobre evaluación de impacto, véase *Toolkit for promoting good relations – Ejemplos del proyecto Good Relations*, pg. 32-34.

6.

MÁS HERRAMIENTAS PARA DESARROLLAR REDES DE ASOCIACIONES PARA TRATAR CON EFICACIA LOS DELITOS DE ODIO

A. POLICÍA DE PROXIMIDAD

La buena labor policial exige que la policía de proximidad trabaje estrechamente con los diferentes grupos de una comunidad. Este planteamiento incluye los temas de la comunidad y las preocupaciones de la gente y de otros actores locales que participan en la vida cotidiana de un lugar determinado. Ha de ser un planteamiento continuo y permanente al tiempo que existirá un plan de acción reactivo y eficaz para incidentes críticos que se utilizará en las situaciones más graves, explosivas y eminentemente violentas.

El compromiso diario y un plan de acción de prevención de la delincuencia para delitos de odio es muy importante para promover las buenas relaciones, ya que mejora la sensación de seguridad en los diferentes grupos de población y al aumentar la confianza en la policía/ autoridades, también aumenta la confianza en la sociedad. Este compromiso se basa en que la policía como parte de la comunidad utilice distintos métodos que creen unas relaciones buenas de la policía con la comunidad (la policía se ve como una parte de la comunidad), desbancando la creencias y actitudes que pueden llevar a la discriminación y a las divisiones en la sociedad y que probablemente pueden conducir a que se produzcan delitos de odio.

Una labor policial preventiva reduce la violencia, aumenta la cooperación en red y potencia la gestión de la información. El objetivo cuando desarrollamos asociaciones más efectivas es tener un mayor impacto a largo plazo y que el resultado sea una labor policial más eficaz y finalmente menos delincuencia.

He aquí una lista no exhaustiva del método y las acciones que puede utilizar la policía de proximidad para trabajar de forma proactiva para combatir los delitos de odio.

Cuadro 1 POLICÍA DE PROXIMIDAD

MÉTODO/PROTOCOLO	ACCIÓN Y HERRAMIENTAS	EFFECTOS EN LAS BUENAS RELACIONES DE LA COMUNIDAD	PERIODO
<p>RECOGIDA DE INFORMACIÓN → mapeo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Utilizar métodos oficiales y no oficiales para evaluar la situación en la localidad <ul style="list-style-type: none"> → comprender y hacer un mapa con señales de alerta temprana y factores de riesgo de actividades xenófobas presentes en la comunidad → compromiso con la comunidad: presencia en la comunidad y creación de relaciones con miembros de la comunidad y actores locales 	<p>confianza interacción</p>	CONTINUO
<p>COMPROMISO CON SOCIOS Y ACTORES EXTERNOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> Crear relaciones con la comunidad y asociaciones con las organizaciones locales Crear confianza entre la policía y la comunidad (especialmente grupos marginalizados: (personas de color, LGBTIQ+, discapacitados, minorías religiosas, Roma, etc.) Eventos en la comunidad 	<p>interacción actitudes participación</p>	
<p>CREAR ASOCIACIONES DE DELITOS DE ODIOS Y APOYO A LAS VÍCTIMAS REDES DE SERVICIOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> Crear asociaciones de delitos de odio y redes de servicios para las víctimas con los actores locales clave es importante para prevenir estos delitos. Estos organismos entre otros (aumentan la eficacia y la sensación de seguridad de las víctimas) <ul style="list-style-type: none"> → policía de proximidad → organizaciones de apoyo a las víctimas → servicios de salud mental → servicios jurídicos → organizaciones de minorías étnicas → centros de recepción de migrantes → servicios sociales → colegios/centros de día → clubs deportivos → bibliotecas 	<p>interacción participación confianza</p>	
<p>AUMENTAR LA CONCIENCIACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> Identificar, registrar y favorecer la denuncia de delitos de odio; Concienciar sobre los delitos de odio <ul style="list-style-type: none"> → cómo identificar un delito de odio → importancia de denunciar, cómo, dónde, posibilidad de denunciar a través de terceros, organismos de igualdad → derechos de las víctimas, servicios de apoyo a las víctimas: psicológico, físico → campaña en redes sociales <p>https://www.youtube.com/watch?v=tdUUD7jcMV8</p>	<p>actitudes confianza participación interacción</p>	
<p>CREAR CAPACIDADES EN LAS FUERZAS POLICIALES</p>	<ol style="list-style-type: none"> Mapeo de la situación en las fuerzas de seguridad utilizando la herramienta de " Medición de buenas relaciones" (Anexo ii) <ul style="list-style-type: none"> → sobre actitudes/seguridad/participación/interacción Formación para la policía que trabaja en la lucha contra los delitos de odio y comunidades marginalizadas: <ul style="list-style-type: none"> → formación sobre delitos de odio → formación sobre antirracismo, LGBTIQ+, discriminación múltiple, formación sobre concienciación de género, formación crítica hacia las normas 	<p>actitudes</p>	

B. ACTORES LOCALES

El papel de los actores locales en la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia es importante. Los actores locales están en una posición que les permite reconocer las señales de alerta temprana por su proximidad a las comunidades. También están en posición de trabajar estrechamente con las comunidades y aumentar la concienciación sobre delitos de odio, derechos de las víctimas, organizaciones de igualdad y la importancia de denunciar.

Los actores locales desempeñan un papel importante para mejorar las buenas relaciones y la cohesión de la comunidad. Especialmente los actores que defienden los derechos de la sociedad civil luchan para que:

- Personas de diferentes entornos tengan oportunidades similares.
- Las personas conozcan sus derechos y responsabilidades.
- Las personas confíen unas en las otras y confíen en que las instituciones locales actúan con justicia.
- Se haga hincapié en lo que tienen en común los diferentes grupos de una comunidad, al mismo tiempo que se reconoce el valor de la diversidad.

He aquí una lista no exhaustiva de los métodos que pueden utilizar los actores locales para trabajar de forma proactiva en la lucha contra los delitos de odio.

Cuadro 2 ACTORES LOCALES

MÉTODO	ACCIÓN/HERRAMIENTAS	EFFECTOS EN LAS BUENAS RELACIONES	CALENDARIO
RECOGIDA DE INFORMACIÓN → mapeo	<ul style="list-style-type: none"> Utilizar métodos oficiales y no oficiales para “medir la temperatura” o mapear la situación en la localidad → crear relaciones con otros actores locales 	confianza interacción	CONTINUO
CREAR CONFIANZA /TENDER PUENTES	<ul style="list-style-type: none"> Crear relaciones con la policía de proximidad y otras autoridades locales → informar a la policía sobre el papel que desempeñan las organizaciones en la lucha contra los delitos de odio, por ejemplo, como pueden ayudar a la policía → asociaciones con la policía, otras organizaciones locales y actores → tender puentes entre las comunidades y la policía y otras autoridades locales (la policía trabaja PARA la comunidad y SE PREOCUPA por ella) Organizar eventos con la comunidad → conocerse a nivel humano 	interacción actitudes participación	
ESTABLECER ASOCIACIONES DE DELITOS DE ODIO Y REDES DE APOYO A LAS VÍCTIMAS	<ul style="list-style-type: none"> Crear asociaciones de delitos de odio y redes de servicios para las víctimas con los actores locales cruciales para prevenir los delitos de odio, entre los que se incluyen, pero sin limitarse a: →VENTANILLA UNICA (aumenta la eficacia y la sensación de seguridad para las víctimas) → organizaciones de apoyo a las víctimas → servicios de salud mental → servicios jurídicos → organizaciones de minoría étnicas → centros de recepción de migrantes → servicios sociales → colegios/centros de día → clubs deportivos → bibliotecas 	interacción participación confianza	
AUMENTAR LA CONCIENCIACIÓN EN LAS COMUNIDADES	<p>Cómo identificar los delitos de odio</p> <ul style="list-style-type: none"> Importancia de denunciar, cómo y cuándo denunciar, posibilidad de denunciar a través de terceros Derechos de las víctimas Informar a las víctimas de los servicios de asistencia: psicológica y física Formación de la policía de proximidad y otras organizaciones Campañas en las redes sociales <p>https://www.youtube.com/watch?v=tdUUD7jcMV8</p>	actitudes confianza participación interacción	
TRABAJO INTROSPECTIVO (Creación de capacidades en la organización)	<ol style="list-style-type: none"> Seminarios para mapear las buenas relaciones en la propia organización (Anexo ii) Formación para la organización → antirracismo → racismo institucional: hacer visible como se manifiesta en la policía y formas para cambiarlo → formación LGBTIQ+ → formación de concienciación de género → formación crítica → formación sobre masculinidad tóxica 	actitudes	

7.

EJEMPLOS DE CASOS PRÁCTICOS

A. EJEMPLO DEL CASO DE VANTAA. FINLANDIA

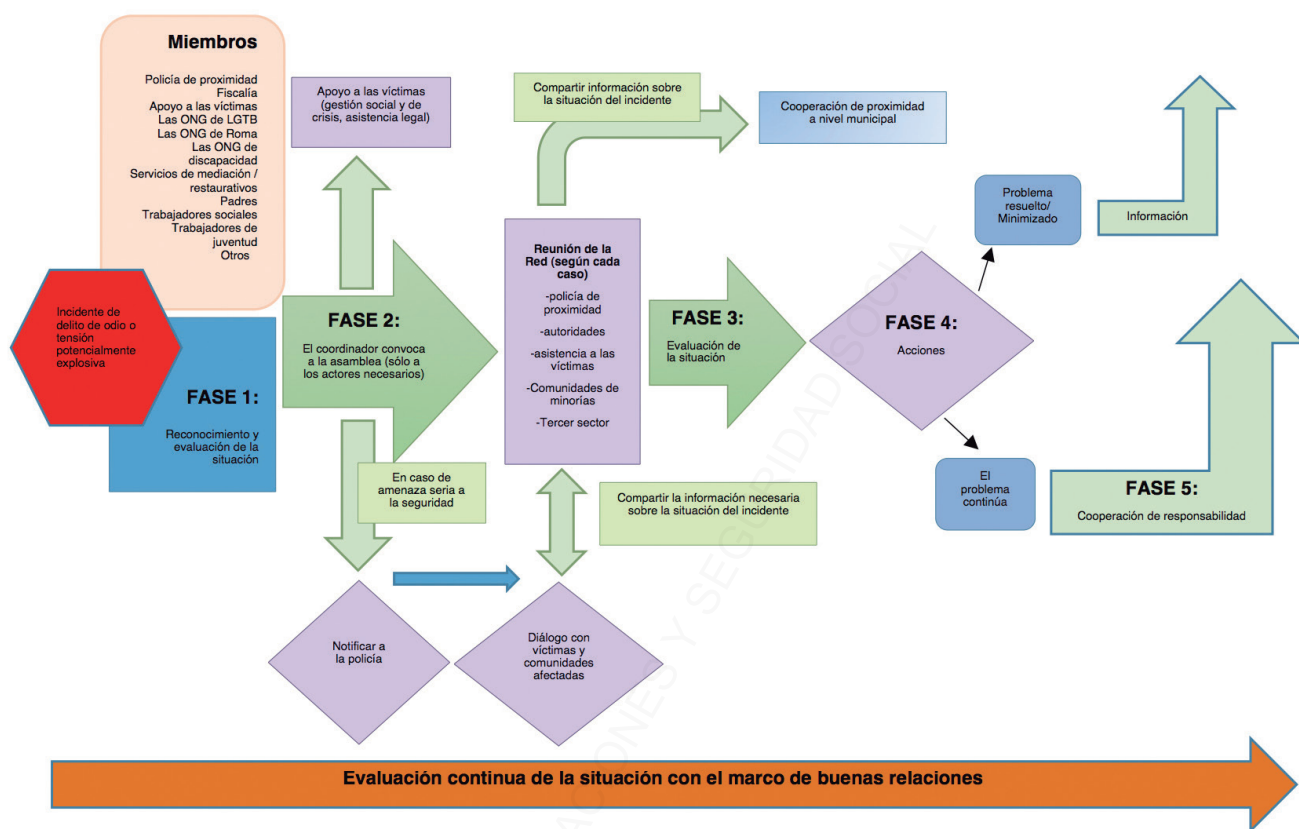
PLAN DE ACCIÓN REACTIVO PARA INCIDENTES GRAVES

El plan de acción reactivo es una herramienta clave que se pone en marcha cuando se desencadenan situaciones potencialmente explosivas. Crear una estructura, como una red, en la que participen los actores más relevantes asegura que la prevención de incidentes racistas, xenófobos o de otro tipo de intolerancia sigue siendo una prioridad estratégica en todos los niveles de un municipio. El instrumento de medición de buenas relaciones tiene que utilizarse para la evaluación continua del proceso. El plan de acción reactivo se centrará en la víctima, transcurrirá simultáneamente al proceso de investigación y se completará por lo que respecta a cada víctima¹¹.

El plan de acción reactivo enumera los pasos a dar en los procedimientos de delitos de odio. Asistirá tanto a la policía de proximidad como a los actores locales en:

- Optimizar el procedimiento
- Mejorar los derechos y el apoyo a las víctimas
- Mejorar la calidad de las investigaciones
- Mejorar la recogida de información analítica
- Mejorar la asistencia a las víctimas
- Optimizar la comunicación
- Crear una red más fuerte
- Optimizar el papel en la red

11 <https://www.nipolicingboard.org.uk/sites/nipb/files/media-files/race-hate-crime-summary.PDF>



Contexto

Vantaa ha tenido un rápido crecimiento y se ha convertido en la ciudad finlandesa con mayor diversidad étnica. Vantaa no estaba preparada para una situación de convivencia de poblaciones diversas y a principios de la década del año 2000, aumentaron las tensiones entre jóvenes de diferentes grupos étnicos en una de las partes de la ciudad con mayor diversidad étnica. Esto provocó la necesidad de crear una estructura para incidentes graves. Este plan de acción reactivo se usa conjuntamente con el plan de seguridad de la ciudad. El modelo colaborativo se ha desarrollado hasta llegar a convertirse en una buena práctica que se sigue utilizando para reducir las tensiones étnicas.

Realización

Se reunieron representantes de diferentes actores locales. La persona de contacto para la ciudad convocó una asamblea. Entre los actores se incluía a miembros de la ciudad, la policía, organizaciones, organizaciones de migrantes y voluntarios de distintas comunidades étnicas con conocimientos en mediación y vigilancia en las calles.

Resultados y efectos

El modelo ha funcionado bien en incidentes graves. El objetivo del modelo es ayudar a rebajar la tensión antes de que se produzcan incidentes graves. El modelo prevé un modelo operativo en caso de problemas graves. Este modelo sigue en uso.

Retos

El desafío era crear un sistema de referencia. El mantenimiento de este modelo requiere una comunicación continua, interconexión, motivar a la red y otras medidas. Si no se asignan recursos para preservar el modelo o procedimiento, su mantenimiento se puede convertir en un reto.

Efectos en la seguridad

El modelo colaborativo mejora tanto la gestión de las relaciones étnicas como la voluntad de dar respuesta a crisis más amplias.

Lecciones aprendidas

Hay poder en la cooperación. La cooperación entre la policía y la ciudad de Vantaa en aspectos de diversidad es excepcionalmente buena. Las vibrantes comunidades de migrantes de Vantaa hicieron posible la cooperación entre la ciudad y las organizaciones de minorías étnicas.

PLAN DE SEGURIDAD (CUADRO DEL PROCESO)

FASE 1: RECONOCER EL PROBLEMA

- La evaluación de la situación se realiza en base al incidente y su gravedad, los efectos sobre las víctimas y la comunidad
- Se recoge la información a través de la red de actores
- La comunicación se establece a través de los canales y protocolos acordados
- La evaluación de buenas relaciones de la comunidad es continua

FASE 2: CONVOCATORIA DE ASAMBLEA

- Una vez ocurrido el incidente/delito de odio o cuando la situación se ha vuelto complicada, el coordinador convoca una reunión de la red. No es necesario invitar a todos los actores de la red, esto se decidirá en cada caso
- Situación grave: en caso de amenaza grave a la seguridad y/o incidente violento, se establece contacto con la policía de proximidad y con la red de servicios de apoyo inmediatamente
- Comunicación:
 - Con las víctimas y comunidades afectadas: las víctimas tienen derecho a estar informadas sobre los avances de sus casos. La Directiva sobre Víctimas de la Unión Europea¹² establece unas disposiciones mínimas sobre los derechos, ayuda y protec-

¹² Directiva 2012/29/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, Octubre 2012.

ción de las víctimas de delitos, también se incluye el derecho a recibir información. Independientemente de si el proceso se hace a través de la policía de proximidad o de la red de la comunidad, es importante la comunicación y el diálogo con las comunidades afectadas. El impacto de un delito de odio tiene una repercusión desproporcionada no solo sobre el individuo que la sufre sino también sobre el grupo más amplio al que pertenece la víctima

- Con el nivel municipal de cooperación de proximidad:
El sistema de referencia de delitos de odio comparte información sobre la situación del incidente y el proceso

FASE 3: EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN

- Los actores de la red evalúan de forma continuada la situación

PREGUNTAS PARA EL PROCESO DE EVALUACIÓN

- ¿Qué actores faltan?
- ¿Cuáles son las carencias?
- ¿Dónde se necesita más apoyo?
- ¿Sanidad, asuntos sociales, educación, vivienda?

FASE 4: ACCIONES

- Se toman las medidas necesarias

FASE 5: INFORMAR

- Cooperación de responsabilidad

B. EJEMPLO DEL CASO DE LURE, FORSSA. FINLANDIA

El modelo Forssa: mediación de la polarización y de los conflictos entre grupos

EL MODELO FOSSA:

Comunicación neutral y transparente. La ciudad comunica de forma transparente y neutral el desarrollo de los acontecimientos (por ejemplo utilizando frases como “incidente” etc...). Se va dando más información a medida que los agentes, a través de los investigadores, obtienen información más detallada sobre los acontecimientos.

Colaboración entre autoridades. Se crea un grupo de trabajo multidisciplinar en la ciudad para analizar en profundidad la situación actual para poder tener una visión detallada de la situación. Se refuerza el intercambio de información y la colaboración específica entre las distintas autoridades para que se puedan utilizar recursos para apoyar la mediación de la comunidad y conectarla con otras actividades de la ciudad.

Mediación de la comunidad orientada a una solución. Mediación de la comunidad dirigida por mediadores profesionales. Los mediadores, al ser actores externos de la comunidad local, pueden actuar como parte neutral facilitando un diálogo de respeto mutuo y resolviendo las causas que provocaron la situación al tiempo que la policía realiza la investigación criminal. La mediación de la comunidad cuenta con el apoyo de la ciudad y otras autoridades locales para identificar a los actores clave y establecer el contacto entre ellos. En el proceso de dialogo se identifican soluciones y el proceso permite la participación de aquellos que se ven afectados, directa o indirectamente por la situación. Los posibles efectos de los agitadores externos se pueden mitigar si se plantean y debaten sus motivos con la comunidad local y las preocupaciones y necesidades de la comunidad local se tienen en cuenta en las decisiones que toman las autoridades.

Contexto

Forssa es una ciudad de Finlandia de 17000 habitantes aproximadamente. Entre agosto y septiembre de 2015 Forssa recibió unos 200 solicitantes de asilo, la mayoría de Irak. Para alojar a los solicitantes de asilo se creó un centro de recepción (gestionado por la Cruz Roja). Al principio solamente hubo conatos de acoso hacia los solicitantes de asilo. La policía hizo los informes oportunos y la situación se mantuvo relativamente estable aunque persistían las actitudes negativas hacia los solicitantes de asilo.

En agosto de 2016 se produjo una escalada de las tensiones debido a un rumor falso. Hubo tres casos de ataques físicos a personas que eran, o se pensaba que eran, solicitantes de asilo. Durante los ataques se hicieron comentarios racistas. Después se desencadenó una pelea entre los habitantes locales y los solicitantes de asilo en la que participaron cinco o seis personas de cada grupo. El grupo local estaba compuesto por jóvenes de entre 15 y 18 años. Ambos grupos resultaron heridos y el incidente fue objeto de amplio debate en las

redes sociales, donde se tendía a culpar a los solicitantes de asilo. Al día siguiente, unos 50 jóvenes de la ciudad, algunos provistos de bates de béisbol y otros con objetos que podían utilizarse como armas, se concentraron delante del patio del centro de recepción. Algunos solicitantes de asilo también se armaron con palos y otras armas. Cuando estalló la pelea, la policía pudo intervenir con rapidez y no hubo heridos graves.

Además, un pequeño partido político organizó tres manifestaciones en Forssa contra los solicitantes de asilo. A las dos primeras asistieron 200 y entre 150 y 200 manifestantes respectivamente. La tercera manifestación reunió a entre 20 y 30 participantes y la policía la desplazó lejos del centro de recepción. La policía vigiló las manifestaciones y no hubo incidentes entre los manifestantes y los solicitantes de asilo.

Mediación de la polarización y los conflictos entre grupos

Como respuesta a los hechos ocurridos, se creó un equipo multidisciplinar compuesto por la policía, los servicios de juventud, directores de colegios, Cruz Roja (que gestionaba el centro de recepción) y el Centro de Mediación de la Comunidad. El equipo creó un marco (el Método Forssa) que tenía como objetivo reducir los delitos violentos entre habitantes de la ciudad y residentes del centro de recepción. Más concretamente, tenía por objetivo restaurar la sensación general de seguridad en la comunidad, reducir la polarización y evitar más enfrentamientos. Las investigaciones no bastaron para contrarrestar la creciente polarización, así que fue necesaria una colaboración multidisciplinar para alcanzar los objetivos establecidos.

La mediación de la comunidad la dirigieron mediadores profesionales (Centro de Mediación de la Comunidad). La mediación tenía por objetivo facilitar el diálogo y el aprendizaje permitiendo a los mediadores reconocer los intereses y necesidades de las partes en conflicto y buscando una solución para frenar la violencia. El proceso de mediación comenzó con la identificación de los actores clave. Durante el proceso de mediación ambas partes, los jóvenes de la ciudad y los solicitantes de asilo, participaron en el diálogo organizado por los mediadores y la policía. En los debates, las partes afectadas, directa o indirectamente, pudieron reflexionar sobre cómo había afectado a sus vidas el centro de recepción y los enfrentamientos violentos entre los jóvenes de la localidad y los solicitantes de asilo y sobre lo que hacía falta para reducir las tensiones en la comunidad. Además se promovió un diálogo más amplio, por ejemplo con un proyecto de difusión en los medios de comunicación en el que los estudiantes podían ver formas para resolver el conflicto (el proyecto se financió con fondos municipales).

Diagrama de flujo sobre cómo se aplicó el modelo en Forssa:



La respuesta rápida y la cooperación entre la policía, el equipo multidisciplinar municipal y los mediadores profesionales hicieron posible que se compartiese información de forma rápida y eficaz entre los participantes. Los mediadores profesionales comprendieron la dinámica de los conflictos entre grupos y fueron capaces, junto con la policía, de centrar los esfuerzos en las áreas más necesitadas de la comunidad. (La mediación de la comunidad no asume el papel de las investigaciones criminales hechas por la policía sino que transcurre en paralelo). Cesaron los enfrentamientos violentos entre grupos y en general, se calmó la situación en la comunidad.

El método Forssa apoya las buenas relaciones entre grupos de población tomando en consideración las actitudes, la seguridad personal, las interacciones con los miembros de la comunidad, y una participación significativa de la comunidad local. Garantizar la participación de grupos diferentes y de la comunidad en su totalidad facilita considerablemente las interacciones entre grupos, lo que fomenta el aprendizaje mutuo y que en los debates se busquen soluciones.

El modelo Forssa se basa en el Modelo de Estrategia de Polarización de Bart Brandsma (NL). En diciembre de 2018 este modelo recibió el Premio Europeo de Prevención de la Delincuencia (ECPA por sus siglas en inglés) durante la Conferencia Anual de Buenas Prácticas en Viena, Austria.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

C. EJEMPLO DEL CASO DE BRADFORD. HATE CRIME ALLIANCE

ASOCIACIONES DE DELITOS DE ODIO

Bradford Hate Crime Alliance es una organización no gubernamental (ONG) y una organización benéfica registrada. Tiene un historial record de más de 25 años de desarrollo de estrategias para combatir el odio, ofreciendo vías para denunciar a través de terceros y dando apoyo a las víctimas de delitos de odio. Sus gestores son o han sido profesionales expertos en el sector de la salud, vivienda, trabajo social, policía y empresa.

Trabajo asociativo

El trabajo asociativo está en el centro mismo del modelo para combatir los delitos de odio en Bradford. Estas estructuras y disposiciones se han ido desarrollado en el Reino Unido desde hace bastante tiempo debido al considerable aumento de los delitos de odio y a casos conocidos como el del asesinato de Stephen Lawrence en 1993 en Londres y la subsiguiente investigación Mcpherson Bradford siempre ha sido pionera y ha elaborado las mejores prácticas nacionales para combatir los delitos de odio, incluido el proyecto de formación para la policía, autoridades locales, actores y ONG. Es una ciudad con comunidades complejas y diversas.

El trabajo asociativo es una parte fundamental de cualquier programa de la policía de proximidad o de barrio, y es esencial para combatir el odio, el racismo y la xenofobia. Todas las ciudades grandes del Reino Unido tienen Asociaciones Comunitarias de Seguridad dirigidas por la policía, el ayuntamiento, actores y otros socios de esta área.

Bradford Hate Crime Alliance (BHCA) es un socio clave en Bradford y es líder en delitos de odio y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Los equipos de policía de barrio (*Neighbourhood Policing Teams*) (policía de la comunidad/policía de proximidad) trabajan en todos los barrios y participan en asociaciones locales y colaboran estrechamente con el BHA en una serie de temas. El compromiso de la policía y otras instituciones clave existe a todos los niveles en estas organizaciones.

Carta sobre delitos de odio

En Bradford, todos los socios sellaron su compromiso con la alianza estratégica de distritos con la firma de la Carta de la Alianza de Delitos de Odio ("*Hate Crime Alliance Charter*") en noviembre de 2013.

Esta Carta la firmaron representantes de todas las organizaciones comprometidas con la lucha contra los delitos de odio: la policía, autoridades locales (Ayuntamiento), la Fiscalía del Estado, BHCA, *Victim Support*, la Universidad, los tribunales, grupos LGTB y organizaciones de la comunidad.

Estrategia de Delitos de Odio

Las estructuras asociativas de delitos de odio existen desde hace más de 20 años en Bradford. La BHCA redactó por primera vez una estrategia 2013-2016 para tratar los delitos de odio en todo el distrito de Bradford en asociación con el Consejo del distrito metropolitano de Bradford y la policía de West Yorkshire. A continuación siguieron sus pasos otras autoridades locales. Para el periodo 2017-2020 se realizó otra coproducción de una nueva estrategia. Esta estrategia cuenta con una mayor participación de la comunidad y de organizaciones líderes en el sector de lucha contra el odio. La estrategia de tres años esboza las prioridades del distrito para delitos de odio y establece un plan de acción acordado por todos los actores. Señala claramente los objetivos clave conjuntamente con un plan de acción que muestra cómo se conseguirán los pretendidos resultados.

Grupo de gestión de la estrategia de delitos de odio

La BHCA creó el grupo de gestión de la estrategia de delitos de odio en Bradford para liderar la implementación de la Estrategia de Delitos de Odio. El grupo lo dirige ahora el ayuntamiento de Bradford y actúa como el amigo crítico de los objetivos estratégicos de la Estrategia de Delitos de Odio. El grupo está compuesto por socios de todo el distrito: policía, BHCA, el ayuntamiento de Bradford, *Victim Support* y el Equipo de Justicia Restaurativa, creando una junta de expertos muy competente para tratar los delitos de odio en el distrito.

Centros de denuncia de delitos de odio

El centro de "*Hate Crime Alliance*" de Bradford ha desarrollado diferentes formas de denunciar los delitos de odio y los incidentes de todas las ramificaciones del odio.

Estas formas incluyen los centros de denuncias de terceros, con sede en las comunidades locales, en las que se pueden denunciar los delitos de odio. Las comunidades locales no siempre se sienten seguras denunciando delitos de odio a la policía. Estas formas incluyen:

- Denunciar uno mismo en la página web de la BHCA
- Contactar directamente a BHCA y por teléfono
- Llamando al número 99 de la policía y a números que no son de emergencias
- Centros de denuncia de terceros de la comunidad

En Bradford existen 30 centros de denuncia de BHCA con más de 60 personas en plantilla con formación específica para tramitar denuncias de delitos o incidentes de odio.

Cada año se hacen auditorias y cada centro tiene que alcanzar los niveles de exigencia de BHCA sobre el nivel de servicio que se da a las víctimas. También se hacen visitas encubiertas para poder comprobar la calidad del servicio prestado.

Todas las asociaciones que participan en la lucha contra los delitos de odio (BHCA, los centros de denuncia, la policía y el Ayuntamiento) utilizan sistemas y formularios normalizados.

Grupos de control

Se han creado grupos de escrutinio en los que participan organismos que no son públicos como BHCA, que supervisan la investigación de los organismos públicos de los delitos de odio.

Los grupos de escrutinio los dirige la Policía, la Fiscalía del Estado y los Servicios Penitenciarios. Se supervisan los casos y las investigaciones judiciales para garantizar que se traten e investiguen adecuadamente los incidentes.

Importancia de la Inteligencia

Se elaboran sistemas y procedimientos para controlar y gestionar las tensiones de la comunidad y la inteligencia. Uno de los elementos clave que la policía controla a diario y semanalmente es el punto que alcanza el nivel de incidentes de delitos de odio, racismo y xenofobia.

Los socios comparten la información y la inteligencia. Este control actúa como barómetro del nivel de tensión y conflicto en las comunidades locales favoreciendo una intervención temprana de la policía, la comunidad y los socios.

Cuando hay incidentes graves y las fuentes de tensión importantes en las comunidades se aplican los procedimientos desarrollados por la inteligencia para tratar situaciones sobre el terreno.

BHCA desempeña un papel fundamental colaborando con la policía, el Ayuntamiento y otros actores y comunidades para combatir los delitos de odio.

8. ANEXOS

- a. Definiciones clave
- b. Indicadores de buenas relaciones desarrollados en Finlandia en el Proyecto Buenas Relaciones
- c. Factores de Riesgo de actividades xenófobas identificadas en Suecia en el Proyecto Buenas Relaciones.
- d. Ejercicios
 - i. Cree su plan local de Servicios y Actores en el Marco de Buenas Relaciones
 - ii. Medir las buenas relaciones en la organización

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

ANEXO A. DEFINICIONES CLAVE

El objetivo de este manual es convertirse en un instrumento funcional, abordable y de fácil manejo para los principales actores de la prevención y la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia. Por ello, es importante definir los conceptos clave que se van a utilizar en el manual. Aquí encontrarán un breve glosario de palabras clave y sus definiciones que cuentan con el acuerdo de todos los socios del proyecto. En el estudio comparativo sobre buenas prácticas pueden encontrar un glosario más amplio <http://proximitypolicing.eu/Workstreams/best-practices-and-comparative-study>.

Podemos definir la Policía de Proximidad¹³ como una fuerza policial presente en un distrito/barrio específico, que trabaja con un enfoque proactivo para la prevención del delito y la seguridad de toda la población, respetando los Derechos Humanos y oponiéndose a discriminaciones y delitos de odio, mediante la construcción de vínculos y el trabajo en estrecha colaboración con miembros de las comunidades, grupos minoritarios y asociaciones étnicas, de mujeres y LGTB, así como ONG. La policía de proximidad desempeña un papel importante y central para en la defensa de los derechos humanos y en la prevención y lucha contra la discriminación, el racismo, la intolerancia y los delitos de odio. En la Guía sobre Acción Policial editada por el Asesor Superior de Policía del Secretario General de la OSCE (2008, p. 9)¹⁴, “las fuerzas policiales son la manifestación más visible de la autoridad gubernamental y sus deberes fundamentales son: mantener la tranquilidad pública y la ley y el orden; proteger y respetar los derechos y libertades fundamentales de los individuos; prestar asistencia y servicio público”. A diferencia de las fuerzas policiales, la policía de proximidad normalmente está más arraigada en un territorio específico.

El racismo “es una teoría de la jerarquía de las razas que argumenta que la raza superior¹⁵ debe preservarse y debe dominar a los demás. El racismo también puede ser una actitud injusta hacia otro grupo étnico¹⁶”.

La xenofobia se define como el odio, miedo o aversión extrema hacia las personas extranjeras o extrañas, o hacia su política, cultura, costumbres, religiones, etc. Puede estar originado no solo por motivos étnicos, culturales o religiosos sino también por motivos de género y orientación sexual de las personas.

La discriminación es el trato diferente o desigual de las personas sobre la base de su apariencia física, origen nacional, opiniones, religiones y otras características individuales o colectivas. No es solo un pensamiento sino un comportamiento real¹⁷.

13 Policía de proximidad es prácticamente equivalente a la policía de comunidad.

14 [Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, 2008, Guidebook on Democratic Policing.](#)

15 El concepto de raza es biológicamente irrelevante. Por lo tanto no es posible hablar de diferentes razas entre individuos. Sin embargo, a lo largo del tiempo las diferentes características somáticas se han utilizado para definir indebidamente el concepto de raza y para justificar otras diferencias, de naturaleza moral, cultural y de comportamiento, que no son debidas a diferencias biológicas.

16 Pierre André Taguieff distingue diferentes tipos de doctrinas, actitudes y comportamientos racistas. Habla de auto-racialización (racialización del Yo, o racismo auto-referencial) cuando el concepto de “raza” se aplica al grupo de uno mismo para afirmar su superioridad. La auto-racialización conduce a la exclusión, la segregación del otro grupo (por ejemplo, el holocausto). En cambio, habla de hetero-racialización (racialización del otro o racismo altero-referencial) cuando un grupo diferente al suyo es visto como inferior y retrógrado, o un peligro para la seguridad y la pureza. La hetero-racialización conduce a la dominación y la opresión (por ejemplo, el colonialismo, el apartheid) (Taguieff J.A., 1987, La force du préjugé, La Decouvert, París).

17 La Unión Europea, en la Directiva sobre Igualdad Racial, 2000/43/ EC8, en su artículo segundo distingue dos tipos de discriminación.

Discriminación directa existirá discriminación directa cuando, por motivos de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada en otra situación comparable¹⁸.

Discriminación indirecta existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúen a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios¹⁹.

Discriminación múltiple es cualquier combinación de distintas formas de discriminación contra personas por motivo de sexo, origen étnico o racial, religión o creencia, discapacidad, edad, orientación sexual, identidad de género u otras características y discriminación sufrida por aquellos que tienen o se piensa que tienen esas características²⁰.

Discriminación estructural se refiere a reglas, normas, rutinas, modelos de actitudes y comportamiento en instituciones y otras estructuras sociales que representan obstáculos para grupos marginalizados o individuos para conseguir los mismos derechos y oportunidades que tiene la mayoría de la población.

La intolerancia es la falta de voluntad para aceptar diferentes puntos de vista, creencias u orientaciones de comportamiento que difieren de los propios o la falta de voluntad para aceptar y relacionarse con personas de otras razas, color, religión, sexo y orientación sexual

El delito de odio es un hecho delictivo cometido con un motivo prejudicial. La OSCE define los delitos de odio como: "toda infracción penal, incluidas las infracciones contra las personas y la propiedad, cuando la víctima, el lugar o el objeto de la infracción son seleccionados a causa de su conexión, relación, afiliación, apoyo o pertenencia real o supuesta a un grupo que pueda estar basado en la "raza", origen nacional o étnico, el idioma, el color, la religión, la edad, la minusvalía física o mental, la orientación sexual u otros factores similares, ya sean reales o supuestos".

El discurso de odio cubre todas las formas públicas de expresión que extienden, incitan, promueven o justifican el odio, la discriminación u hostilidad hacia un grupo específico. Contribuyen a crear un ambiente general de intolerancia que a su vez, aumenta la probabilidad de que haya más ataques hacia esos grupos específicos (Ilga Europe)

El estereotipo lo podemos definir como una idea que las personas tienen sobre alguien o algo, que luego se utiliza para describir un tipo particular de persona o cosa. Usualmente es una representación rígida, estandarizada, a menudo estigmatizadora y una idea negativa o peyorativa.

El prejuicio (parcialidad-sesgo) es una opinión injusta e irracional, un conocimiento pobre modelado por estereotipos, la ausencia de pensamiento crítico sobre un concepto, situación o persona.

La homofobia y transfobia, es decir miedo, aversión o prejuicio contra las personas homosexuales o transexuales o trans-género (personas LGTB).

18 De conformidad con la Directiva del Consejo 2000/43/EC por la que se aplica el principio de igualdad de trato a las personas independientemente de su origen racial o étnico ("Directiva de Igualdad Racial") y la Directiva del Consejo 2000/78/EC relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación ("Directiva sobre igualdad en el empleo").

19 Comisión Europea (2010). Legislación sobre igualdad de género de UE: Actualización 2010. Red europea de expertos jurídicos en materia de igualdad de género.

20 Comisión Europea (2009). Discriminación múltiple en la legislación de la UE: Oportunidades de dar respuestas jurídicas a la discriminación de género interseccional, Red Europea de expertos jurídicos en materia de Igualdad de Género.

ANEXO B. INDICADORES DE BUENAS RELACIONES DESARROLLADOS EN FINLANDIA EN EL PROYECTO BUENAS RELACIONES²¹

ÁMBITO	INDICADOR	MEDICIÓN
1. ACTITUDES	1.1 Respeto e irrespeto	1.1.1 Experiencia personal de ser/sentirse respetado/irrespetado
		1.2.1 Actitud personal hacia varios grupos
	1.2 Prejuicio	1.2.2 Actitud personal hacia varios grupos: a) opinión personal sobre la actitud general b) investigación académica sobre actitudes
		1.2.3 Estadísticas/estudios oficiales sobre grupos/movimientos xenófobos/de odio
	1.3 Confianza	1.3.1 Nivel de confianza personal hacia los demás
		1.3.2 Nivel de confianza entre los distintos grupos y autoridades
	1.4 Valoración de la diversidad	1.4.1 Actitud personal hacia la diversidad
		1.4.2 Opinión personal sobre cómo valora la sociedad la diversidad
		1.4.3 Estadísticas oficiales sobre medidas para promover la diversidad
	2. SEGURIDAD PERSONAL	2.1 Percepción de seguridad personal
2.1.2 (In)seguridad percibida		
2.1.3 Impacto de (in)seguridad		
2.2 Delitos de odio y discriminación		2.2.1 Discriminación: a) experiencia personal b) discriminación percibida c) estadísticas oficiales y denuncias presentadas, quejas formales
		2.2.2 Delitos de odio y violentos: a) experiencia personal de ser víctima de un delito de odio/violento b) delito de odio/violento percibido c) estadísticas oficiales sobre delitos de odio/violentos
		2.2.3 Medidas para combatir los delitos de odio y la discriminación (número de medidas y cuantía de la ayuda financiera)
2.3. Identidad y aceptación		2.3.1 Sentirse cómodo con uno mismo
		2.3.2 Capacidad de ser uno mismo
2.4 Derechos fundamentales y acceso a la justicia		2.4.1 Concienciación sobre los derechos fundamentales
		2.4.2 Concienciación sobre el acceso a la justicia
		2.4.3 Experiencia personal de acceso a la justicia como víctima o testigo de un delito de odio/violento

²¹ Establecer indicadores para medir las buenas relaciones – un documento marco, p.23-24

ANEXO

ÁMBITO	INDICADOR	MEDICIÓN	
3. INTERACCIÓN CON LOS DEMÁS	3.1 Aislamiento y sensación de pertenencia	3.1.1 Experiencia personal de aislamiento: a) sentimiento de soledad y aislamiento b) redes sociales	
		3.1.2 Sensación de pertenencia a: a) entidades geográficas b) unidades sociales	
	3.2 Disponibilidad de ayuda	3.2.1 Experiencia personal de disponibilidad de ayuda de a) redes sociales (amigos, familia...) b) servicios públicos	
		3.2.2 Voluntad personal para ayudar a otros	
	3.3 Capacidad para interactuar	3.3.1 Características personales que afectan la capacidad de interactuar con otras personas	
		3.3.2 Confianza para interactuar con personas de diversas procedencias	
	3.4 Experiencia y oportunidades de interactuar con una amplia variedad de personas	3.4.1 Experiencia personal de interacción con una amplia variedad de personas: a) frecuencia b) contexto	
		3.4.2 Nivel de interacción entre varios grupos en la sociedad: a) opinión personal b) estadísticas oficiales	
		3.4.3 Nivel de segregación en a) vivienda, b) empleo c) educación	
		3.4.4 Medidas para promover la interacción entre varios grupos: a) opinión personal sobre la importancia de las medidas b) estadísticas sobre el apoyo a las medidas	
	4. PARTICIPACIÓN E INTERACCIÓN	4.1 Participación en actividades organizadas	4.1.1 Formas de participación
			4.1.2 Factores determinantes/motivos de participación
4.1.3 Barreras para la participación			
4.1.4 Fomento de la participación			
4.2 Influencia		4.2.1 Experiencia personal de influencia: a) formas de participación b) experiencia de la influencia de uno mismo en la participación	
		4.2.2 Elegir y controlar la propia vida: a) experiencia personal b) influencia percibida de otros	
4.3 Confianza en la democracia y las instituciones políticas		4.3.1 Nivel de confianza en las instituciones políticas	
		4.3.2 Votar en las elecciones	

ANEXO C.

FACTORES DE RIESGO DE ACTIVIDADES XENÓFOBAS IDENTIFICADAS EN SUECIA EN EL PROYECTO BUENAS RELACIONES.²²

1. ACTITUDES				
INDICADOR	EJEMPLO	MEDICIÓN	FUENTES	ACTORES CLAVE
1.1 Prejuicio	1.1.1 Actitudes negativas hacia grupos diferentes	Percepción de grupos diferentes en la sociedad	<i>Encuestas de actitudes: Mångfaldsbarometern, World Values Survey, European Social Survey, Intoleransundersökningen (Living History Forum)</i> <i>Encuestas preferidas por los Partidos: Partisypatiundersökningen, SCB, Allmänna val</i>	Medios Personal docente Entrenadores Monitores juveniles Locutores Políticos ONG
	1.1.2 Identificación con ideologías xenófobas	Actitud hacia el multiculturalismo Actitud hacia la inmigración Tendencias políticas		
1.2 Contexto social e histórico	1.2.1 Aceptación social y refuerzo de actitudes, socialización	Situación actual e histórica de grupo xenófobo a nivel local	<i>Análisis de los medios SOM-survey</i>	
			<i>Expo early report</i>	
1.3 Xenofobia	1.3.1 Ideas xenófobas en el debate público	Debate actual con características xenófobas		
	1.3.2 Actividad visible de grupos intolerantes	Manifestaciones, publicidad, acciones		
	1.3.3 Símbolos xenófobos en espacios públicos	Grafitis xenófobos		
2. SEGURIDAD PERSONAL				
INDICADOR	EJEMPLO	MEDICIÓN	FUENTES	ACTORES CLAVE
2.1 Inseguridad económica	2.1.1 Inseguridad económica	Niveles de ingresos Cifras de desempleo	<i>Consejo Nacional para la prevención de la Delincuencia de Suecia, Encuestas a ciudadanos, Agencia de Salud Pública de Suecia, SCB, Servicio Público de Empleo de Suecia</i>	Policía Organizadores de seguridad Vigilantes Vigilantes nocturnos Coordinadores de seguridad Medios Políticos ONG Organizaciones de minorías
2.2 Inseguridad personal y vulnerabilidad	2.2.1 Abusos debido a la identidad de grupo	Miedo en el entorno cercano Experiencia de amenaza y violencia Discurso de odio Estadísticas de delitos de odio: informes, veredictos y estadísticas históricas		
	2.2.2 Inseguridad en el entorno cercano			

²² Establecer indicadores para medir buenas relaciones – un documento marco, p. 25-26.

ANEXO

3. INTERACCIÓN CON OTROS				
INDICADOR	EJEMPLO	MEDICIÓN	FUENTES	ACTORES CLAVE
3.1 Interacción entre grupos	3.1.1 Contacto entre individuos de diferentes grupos	Amigos de otros grupos Colegas de otros grupos Interacciones cotidianas con gente de otros grupos	SOM-survey, World Values Survey, European Values Survey, SCB	Reclutadores Sociedad Civil Cooperación del barrio Municipio Gobierno Actores privados, constructoras de viviendas, colegios etc. Lugares de encuentro Educadores Agencias gubernamentales
	3.2 Segregación estructural	3.2.1 Segregación de viviendas 3.2.2 Segregación de Colegios		
3.3 Cohesión social	3.3.1 El capital/confianza social	Confianza en la gente en general		
	3.3.2 Experiencia de cohesión	Contacto con vecinos Experiencia en cohesión		
4. PARTICIPACIÓN E INFLUENCIA				
INDICADOR	EJEMPLO	MEDICIÓN	FUENTES	ACTORES CLAVE
4.1 Participación en procesos democráticos tradicionales	4.1.1 Participación electoral	Participación en elecciones	Estadísticas Electorales, SCB Encuestas de Opinión Encuestas a ciudadanos, SOM-survey	Informadores electorales Embajadores de la democracia Comunicadores Políticos Informadores de la sociedad Profesores
	4.1.2 Confianza en los políticos	Contactos con políticos Firmar una iniciativa Participación en manifestaciones Intención de presentarse candidato ¿Se imaginaría haciendo algo de lo anteriormente mencionado?		
4.2 Otras formas de influencia a nivel local	4.2.1 Posibilidad de diálogo e iniciativa	Diálogo en municipios Posibilidad de iniciativas ciudadanas		

ANEXO D. EJERCICIOS

APÉNDICE d.i:

CREE SU PLAN LOCAL DE SERVICIOS Y ACTORES EN EL MARCO DE BUENAS RELACIONES

El Marco de Buenas Relaciones y sus áreas clave (actitudes, seguridad, interacción y participación) se puede aplicar a un entorno local identificando los servicios y actores clave del nivel local. Utilice el cuadro de abajo para rellenar:

- A** Servicios relevantes en su nivel local
- B** Actores relevantes en su nivel local

Tras haber identificado los servicios y actores relevantes, también puede identificar acciones prácticas relativas a cada área clave:

- C** Acciones prácticas en diferentes áreas clave

Área clave	Acciones
Actitudes	
Seguridad	
Interacciones	
Participación	



APÉNDICE d.ii:

MEDIR LAS BUENAS RELACIONES EN ORGANIZACIÓN

¿EN QUÉ CONSISTE EL EJERCICIO? ¿CÓMO SIRVE DE AYUDA? ¿CÓMO SE UTILIZA?

El Marco de Buenas Relaciones se puede utilizar para evaluar cómo afecta en la práctica al trabajo de uno los diferentes aspectos de las buenas relaciones (actitudes, seguridad, interacción y participación). En este ejercicio se pueden identificar diferentes retos y posibles áreas de mejora reflexionando sobre cómo aparecen y funcionan en los distintos niveles (personal, lugar de trabajo, sociedad).

El cuadro del ejercicio tiene tres columnas y cuatro filas. Las tres columnas reflejan distintas perspectivas (uno mismo, lugar de trabajo y la sociedad) y las cuatro filas diferentes aspectos de las buenas relaciones (actitudes, seguridad, interacción y participación).

El ejercicio se puede hacer individualmente o en grupos. Fases:

- I. Empezar por la columna 1 (YO) e ir descendiendo por las preguntas relacionadas con diferentes aspectos (actitudes, seguridad, interacción y participación). Escriba los puntos clave
- II. Ir a la columna 2 (POLICÍA/ACTOR LOCAL). Esta columna tiene dos sub-columnas, una para acciones y una para personal.
- III. Ir a la columna 3 (SOCIEDAD).
- IV. Una vez finalizadas todas las columnas, examinar los puntos clave anotados por los participantes/grupos. Fíjense especialmente en el área clave de preocupación y de ideas posibles para mejorar la situación.

	1. YO	2. POLICÍA / ACTOR LOCAL		3. SOCIEDAD
		2.1. ACCIONES (evaluar la igualdad de las acciones)	2.2. PERSONAL (Evaluar la igualdad en la comunidad laboral)	
ACTITUDES	Mis propias actitudes y prejuicios. ¿Cómo puedo influir en actitudes predominantes?	¿Cómo reconocer como afectan las actitudes a las acciones policiales? ¿Cómo mantener la confianza entre diferentes grupos de población? ¿Qué acciones hay que desarrollar, por ejemplo, para erradicar los perfiles étnicos?	¿Qué tipo de actitudes hay hacia empleados de distintas procedencias? ¿Cómo medimos estas actitudes? ¿Existe alguna experiencia de discriminación? ¿Cómo se puede promover la igualdad y la no discriminación?	¿En qué medida las actitudes predominantes en la sociedad tienen un efecto en el entorno en el que opera la policía?
SEGURIDAD	¿Tengo la impresión de que las medidas adoptadas son seguras y qué puedo hacer para mejorar la situación?	¿En qué medida las acciones policiales mejoran la seguridad de los diferentes grupos de población? ¿Se identifican cuestiones específicas relacionadas con grupos diferentes? (violencia relacionada con cuestiones de honor, delitos de odio)	¿Qué tipo de entorno laboral es el de las fuerzas policiales para personas de procedencias diferentes y para el resto del personal?	¿En qué medida repercuten en la seguridad de la gente y el trabajo realizado por la policía las relaciones entre los diferentes grupos de población?
INTERACCIÓN	Mis propias experiencias de interacciones con gente de distintas procedencias	¿Cómo interactúan los diferentes grupos de población entre sí (en la práctica) y cómo se puede mejorar?	¿Qué tipo de interacciones existen entre los diferentes grupos de personal en el lugar de trabajo?	¿En qué medida interactúan los diferentes grupos de población entre sí y con la policía?
PARTICIPACIÓN	Mis propias experiencias y posibilidades de participar y obtener resultados.	¿Cómo se puede reforzar la participación de diferentes grupos de población para fomentar la seguridad?	¿El personal tiene la sensación de que puede participar y tener un efecto en el proceso de toma de decisiones?	¿En qué medida los diferentes grupos de población participan en los procesos de toma de decisiones, en la sociedad en general etc.?

Coordinador

Dirección General de Integración y Ayuda Humanitaria. Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE). Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social



Socios



Ministerio de Justicia de Finlandia.
Suomen Oikeus-Ministeriö



Policia Municipal de Madrid. España



Policia Municipal de Riga. Letonia



Politsei- ja Piirivalveamet

Policia y Guardia de Fronteras. Estonia



Polícia de Segurança Pública. Portugal



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO

Università degli Studi de Milán. Italia



Asociación TRABE. España



Foundation for Access to Rights. Bulgaria



Bradford Hate Crime Alliance. Reino Unido

Miembros asociados

Coalición Europea de Ciudades
contra el Racismo (ECCAR)



Red Europea de Mujeres Policía
(ENP)



Ministerio de Interior. España

