

Estrategias de inclusión en los ámbitos bajo la responsabilidad del Comité Directivo sobre la Lucha contra la Discriminación, la Diversidad y la Inclusión (CDADI)

DOCUMENTO DE ORIENTACIÓN



COMITÉ DIRECTIVO SOBRE LA LUCHA
CONTRA LA DISCRIMINACIÓN,
LA DIVERSIDAD Y
LA INCLUSIÓN (CDADI)

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Estrategias de inclusión en los ámbitos bajo la responsabilidad del Comité Directivo sobre la Lucha contra la Discriminación, la Diversidad y la Inclusión (CDADI)

DOCUMENTO DE ORIENTACIÓN

**COMITÉ DIRECTIVO SOBRE LA LUCHA
CONTRA LA DISCRIMINACIÓN,
LA DIVERSIDAD Y
LA INCLUSIÓN (CDADI)**

**Con la asistencia
de Christian Ahlund
y Aneta Witwicka (Consultores)**

Edición en inglés:

*Guidance document on strategies for inclusion
in the fields under the responsibility of the Steering
Committee on Anti-discrimination,
Diversity and Inclusion (CDADI)*

*Las opiniones expresadas en este trabajo son
responsabilidad de los autores y no reflejan
necesariamente la política oficial del Consejo de Europa.*

Se autoriza la reproducción de extractos (hasta
500 palabras), salvo con fines comerciales, siempre
que se preserve la integridad del texto, el extracto
no se utilice fuera de contexto, no proporcione
información incompleta ni induzca a error al lector
en cuanto a la naturaleza,
el alcance o el contenido del texto.

La fuente del texto debe citarse siempre de la
siguiente manera: «© Consejo de Europa, año
de publicación». Todas las demás solicitudes
relativas a la reproducción o traducción total
o parcial del documento deben dirigirse
a la División de Publicaciones e Identidad
Visual del Consejo de Europa (F-67075
Estrasburgo Cedex o publishing@coe.int).

Cualquier otra correspondencia relativa a este
documento deberá dirigirse a la Secretaría ADI-INT,
Departamento de Lucha contra la Discriminación del
Consejo de Europa, F-67075 Estrasburgo Cedex,
Correo electrónico: adi-int@coe.int

Diseño y maquetación de la portada:
División de Publicaciones e Identidad
Visual (DPIV), Consejo de Europa

Fotografías de la portada: Shutterstock

Esta publicación no ha sido revisada por la
Unidad Editorial de la DPIP para corregir
errores tipográficos y gramaticales.

© Consejo de Europa, enero de 2025
Impreso en el Consejo de Europa

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	5
CAPÍTULO 1 – INTRODUCCIÓN	9
a. Justificación y ámbito de aplicación	9
b. Estructura	10
CAPÍTULO 2 – CONCEPTOS Y DEFINICIONES UTILIZADAS EN ESTE ESTUDIO	11
CAPÍTULO 3 – ÁREAS DE POLÍTICA FUNDAMENTALES PARA LA INCLUSIÓN	13
a. Educación	13
b. Empleo	15
c. Bienestar social y vivienda	17
d. Salud	18
e. Cultura	20
f. Lucha contra la discriminación, el discurso de odio y los delitos de odio	21
CAPÍTULO 4 – ENFOQUES TRANSVERSALES PARA LA INCLUSIÓN DE TODAS LAS PERSONAS	25
a. Garantizar la igualdad/transversalizar la igualdad	25
b. Valorar la diversidad	26
c. Facilitar una interacción significativa	26
d. Fomentar la ciudadanía activa y la participación	27
e. Aplicar un enfoque interseccional	28
f. Implementar la gobernanza multinivel y la participación de las partes interesadas	30
CAPÍTULO 5 – MEDIDAS PARA LA INCLUSIÓN DE GRUPOS ESPECÍFICOS	33
CAPÍTULO 6 – CONCLUSIONES	35
ANEXO 1 – RESUMEN DEL DOCUMENTO DE ORIENTACIÓN EN UNA PÁGINA	37
ANEXO 2 – NORMAS Y HERRAMIENTAS DEL CONSEJO DE EUROPA	39
a. Documentos generales	39
b. Documentos de grupos específicos	40
c. Integración de la perspectiva de género	43
d. Otros documentos pertinentes	43

Resumen ejecutivo

1. El Consejo de Europa y sus Estados miembros tienen como objetivo garantizar la inclusión de todas las personas, basándose en los principios de los derechos humanos, la democracia, la lucha contra la discriminación y la igualdad. El objetivo del presente documento es proporcionar a los Estados miembros

del Consejo de Europa orientaciones sobre cómo avanzar hacia la inclusión de manera integral, en concreto, mediante la adopción de una estrategia que abarque los objetivos recomendados de inclusión, las áreas de política y las medidas que deben aplicarse para alcanzarla.



A efectos del presente documento, la inclusión se entiende como un **enfoque holístico** que posibilita la **participación** plena y activa de todos los individuos y grupos en la sociedad. Se caracteriza por valorar la diversidad social, facilitar una **interacción significativa** y la participación, y garantizar que se atienden las necesidades específicas de determinados grupos, incluidos aquellos que se encuentran en las intersecciones de estos grupos. Se basa en promover y lograr la **igualdad**, en el ejercicio y disfrute de **los derechos humanos y las libertades individuales**, y **eliminar** de forma efectiva **todas las formas de discriminación**.

2. Si bien la inclusión debe integrarse en todas las áreas de política y en los distintos niveles de gobernanza (nacional, regional o local), basándose en las normas y recomendaciones del Consejo de Europa, este documento señala ámbitos políticos específicos, como la educación, el empleo, el bienestar social y la vivienda, la asistencia sanitaria y la cultura, que son fundamentales para garantizar la inclusión para todas las personas. También enumera los enfoques que deben adoptarse a la hora de diseñar y aplicar estrategias de inclusión a escala nacional, regional o local con vistas a lograr la plena inclusión, la igualdad efectiva

y la no discriminación. Estos enfoques incluyen: la transversalización de la igualdad en todas las medidas y políticas, valorar la diversidad, la promoción de una interacción significativa entre todos los grupos sociales, el fomento de la ciudadanía activa y la participación, la aplicación de un enfoque interseccional, la implementación de una gobernanza multinivel y la garantía de una amplia participación de las partes interesadas. Estas áreas de política y enfoques se resumen en la siguiente imagen. La integración de la perspectiva de género debe ser un elemento importante de cualquier estrategia de inclusión.

3. El objetivo del presente documento es ofrecer recomendaciones y consideraciones para lograr la inclusión de todas las personas. Para ello, se centra en los grupos minoritarios que entran dentro del mandato del CDADI: minorías étnicas, culturales, lingüísticas y religiosas, incluidos la población gitana e itinerante,¹ personas migrantes y de origen migrante, así como personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI).



1. El término «romaníes/gitanos y poblaciones itinerantes» se utiliza en el Consejo de Europa para englobar la gran diversidad de grupos que abarca la labor del Consejo de Europa en este ámbito: por una parte, a) romaníes, sinti/manush, calé, kaale, romanichals, boyash/rudari; b) egipcios de los Balcanes (egipcios y ashkali); c) grupos orientales (dom, lom y abdal); y, por otra parte, grupos como los Travellers, los yenish y las poblaciones designadas bajo el término administrativo «Gens du voyage», así como las personas que se identifican a sí mismas como gitanos. Se trata de una nota explicativa a pie de página, no de una definición de romaníes/gitanos y/o poblaciones itinerantes.

Una estrategia de inclusión tiene por objeto crear, a través de un enfoque que englobe a toda la sociedad, una sociedad más inclusiva y cohesionada que valore la diversidad, defienda la igualdad, rechace la discriminación y comparta un sentimiento común de pertenencia, en la que todas las personas puedan contribuir y prosperar en beneficio del conjunto de la sociedad. Debe beneficiar a todos, incluidas las minorías étnicas, culturales, lingüísticas y religiosas, las personas migrantes, las personas gitanas e itinerantes y a las personas LGBTI.

Aunque pretende ser inclusiva para todos, también atiende a las necesidades específicas de estos grupos, abordando sus retos singulares y promoviendo su plena participación en la sociedad.

Las áreas de política clave que debe abarcar una estrategia de inclusión son los siguientes:

- ▶ **La educación**, que es crucial para la inclusión social, el desarrollo personal y la participación económica.
- ▶ **El empleo**, ya que permite el desarrollo personal, la independencia económica y la participación.
- ▶ **El bienestar social y la vivienda**, que proporciona dignidad y seguridad, aliviando la pobreza y la exclusión social.
- ▶ **La sanidad** es esencial para el bienestar y la igualdad. Aborda las desigualdades en salud y promueve la salud pública.
- ▶ **La cultura** fomenta la comprensión y el respeto mutuos, tiende puentes y promueve la unidad.

- ▶ **Las políticas de lucha contra la discriminación, el discurso de odio y los delitos de odio** protegen a las personas de la violencia y los ataques a su dignidad, fomentando la igualdad y la seguridad.

Además de estas áreas de política, deben aplicarse varios **enfoques transversales**, tales como:

- ▶ **La incorporación de la igualdad de forma transversal**, integrando la igualdad y la lucha contra la discriminación en todas las políticas.
- ▶ **La puesta en valor de la diversidad para acogerla y aprovecharla** como un valioso recurso para la innovación y el crecimiento.
- ▶ **La promoción de una interacción significativa** mediante un compromiso positivo, fomentando la confianza y la cohesión social.
- ▶ **El fomento de la ciudadanía activa y la participación** en la vida pública, promoviendo sociedades inclusivas y estables.
- ▶ **La aplicación de un enfoque interseccional** para abordar la interseccionalidad y las formas agravadas de discriminación, también por motivos de género.
- ▶ **La implantación de la gobernanza multinivel y la participación de las partes interesadas** en aras de la eficacia y la coherencia de las políticas.

Capítulo 1

Introducción

a. Justificación y ámbito de aplicación

4. El Consejo de Europa y sus Estados miembros trabajan en los ámbitos de la lucha contra la discriminación, la diversidad y la inclusión con el objetivo de promover la igualdad para todas las personas y construir sociedades más inclusivas, que proporcionen una protección eficaz contra la discriminación, el discurso de odio y los delitos de odio, garanticen la participación igualitaria de todos en la vida política y pública sin discriminación por ningún motivo, y en las que se respete la diversidad.

5. El Consejo de Europa ha adoptado una serie de normas que orientan a los Estados miembros sobre la integración de estos principios en las políticas públicas. Un buen número de Estados miembros del Consejo de Europa cuentan con estrategias integrales para la integración y la inclusión que abarcan a uno o varios grupos minoritarios específicos, como la población gitana e itinerante o las personas LGBTI. En muchos casos, las autoridades regionales y locales han seguido el ejemplo estableciendo normas pertinentes dentro de su ámbito de competencia, o han sido pioneras en la adopción y aplicación de normas innovadoras que más tarde han servido de inspiración para las soluciones aplicadas a escala nacional.

6. En cuanto a la aplicación de tales estrategias, como señalan algunos de los informes de seguimiento del Consejo de Europa, a menudo la coordinación del trabajo entre los diferentes departamentos ministeriales o estructuras interministeriales no es eficaz y existen pocas oportunidades de aprendizaje entre estos diferentes ámbitos de responsabilidad o intercambios entre las redes de partes interesadas pertinentes. El nivel de aplicación de las normas difiere entre los Estados miembros, y algunos dan prioridad a las acciones para un determinado grupo minoritario (por ejemplo, las personas gitanas, las de origen migrante o las personas LGBTI). Algunos Estados tienen políticas/estrategias de igualdad, pero carecen de estrategias de protección y promoción de la diversidad, de integración intercultural de las personas migrantes o de lucha contra el racismo. Muy pocos Estados cuentan con estrategias para combatir el discurso de odio. Los organismos de igualdad de los distintos Estados tienen mandatos diferentes con respecto a los grupos expuestos a la discriminación o la exclusión. Todo esto lleva, en ocasiones, a competir por los recursos o por la atención política, lo que puede socavar el objetivo general de inclusión.

7. En este contexto, el Comité de Ministros recomendó al Comité de Expertos en Inclusión Intercultural (ADI-INT) y al Comité Directivo sobre la Lucha contra la Discriminación, la Diversidad y la Inclusión (CDADI) la elaboración de un documento de orientación sobre estrategias de inclusión para todos, con el fin de inspirar a las autoridades nacionales, regionales y locales para que adopten soluciones integrales y aplicables para lograr dicha inclusión.

8. El objetivo del presente documento es proporcionar a las autoridades de los Estados miembros del Consejo de Europa a nivel nacional, regional y local orientaciones sobre cómo lograr la inclusión mediante la adopción de una estrategia integral de inclusión. Esboza los objetivos de inclusión recomendados, las áreas de política que deben cubrirse y las medidas que deben aplicarse para lograr la inclusión.

9. En el marco del presente documento de orientación, la inclusión y la lucha contra la discriminación en la sociedad europea son cuestiones que conciernen a todas las personas, no solo a minorías específicas, y requieren el desarrollo de una cultura de inclusión y celebración de la diversidad. A este respecto, cabe destacar que compete a todos los miembros de la sociedad prevenir y combatir la discriminación y la intolerancia y fomentar una sociedad inclusiva.

10. El documento de orientación se basa en las normas pertinentes del Consejo de Europa. No obstante, no tiene por objeto proporcionar una visión exhaustiva de la riqueza de las recomendaciones del Consejo de Europa, sino más bien esbozar los elementos esenciales y transversales de la inclusión recogidos en los documentos relevantes del Consejo de Europa.

11. En consonancia con el enfoque de las normas existentes del Consejo de Europa y con el mandato del CDADI, el presente documento proporciona un ejemplo más detallado de los grupos minoritarios que entran dentro del mandato del CDADI: minorías étnicas, culturales, lingüísticas y religiosas, incluidas las personas gitanas e itinerantes, las personas migrantes y de origen migrante, así como lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI). Las medidas y enfoques aplicables a estos grupos podrían, mutatis mutandis, aplicarse también a otros grupos para los que existen normas y herramientas del Consejo de Europa, pero que no se contemplan aquí por quedar fuera del mandato del CDADI. El presente documento también tiene en cuenta las perspectivas transversales de género, juventud, derechos de la infancia y derechos de las personas con discapacidad.

12. El documento abarca ampliamente a las personas migrantes y de origen migrante, entre otros grupos. No obstante, también debe señalarse que las personas refugiadas, al haber sido desplazadas por la fuerza de sus países de origen, se enfrentan a situaciones diferentes a las de las personas migrantes y a menudo requieren un enfoque diferenciado y un apoyo adaptado. Asimismo, las personas apátridas se enfrentan a obstáculos y dificultades concretas a la hora de ser incluidas de forma plena y efectiva (véase El trabajo del Consejo de Europa sobre apatridia).

b. Estructura

13. El documento de orientación comienza analizando las definiciones existentes de inclusión recogidas en los documentos del Consejo de Europa, pero también de otras organizaciones internacionales relevantes que operan en Europa. Asimismo, reflexiona sobre los posibles elementos de tales definiciones que pueden proponerse como parte de este documento de orientación. En la siguiente parte, enumera las áreas de política que se consideran fundamentales y esenciales para preparar y aplicar una estrategia de inclusión holística e integral. Posteriormente, examina los enfoques transversales de la inclusión, así como las normas específicas del Consejo de Europa aplicables a los grupos minoritarios que entran dentro del mandato del CDADI. Por último, el documento incluye algunas conclusiones generales.

Capítulo 2

Conceptos y definiciones utilizadas en este estudio

14. Cabe señalar que, hasta ahora, ningún documento del Consejo de Europa ha proporcionado una definición del término «**inclusión**» a la que podría referirse el presente documento de orientación.

15. El Marco modelo para una estrategia de integración intercultural a escala nacional ofrece orientaciones útiles sobre cómo interpretar la inclusión a nivel local: «La inclusión es el objetivo de las políticas de integración intercultural que valoran la diversidad y pretenden garantizar la igualdad de derechos y oportunidades, creando condiciones para la participación plena y activa de todos los miembros de la sociedad, sobre la base de un conjunto común de valores, un sentimiento compartido de pertenencia a la ciudad/comunidad y una identidad local pluralista.»

16. La Recomendación CM/Rec(2022)10 del Comité de Ministros sobre políticas y gobernanza multinivel para la integración intercultural define, por contraste, la «integración intercultural» de las personas migrantes del siguiente modo: «La integración intercultural es el resultado de un conjunto de políticas destinadas a ayudar a la sociedad a aprovechar el potencial de la diversidad y gestionar sus complejidades, teniendo en cuenta las situaciones sociales, económicas y demográficas junto con los objetivos generales de cohesión, estabilidad y prosperidad, y a crear las condiciones que garanticen la igualdad de acceso a las oportunidades para que los migrantes se integren en los contextos jurídico, social, económico y cultural de su país de residencia.» El mismo documento también define el «enfoque intercultural» como opuesto a los paradigmas utilizados anteriormente para la gestión de la diversidad cultural, es decir, el «asimilacionismo» y el «multiculturalismo». Expone que la asimilación era oficialmente ciega a la diversidad de las sociedades globalizadas e individualizadas, mientras que el multiculturalismo corría el riesgo de fomentar «sociedades paralelas» (aun cuando pretendía realmente valorar la diversidad). También afirma que «ninguno de los dos enfoques ha podido abordar con éxito las tensiones emergentes del nuevo milenio, incluida la violencia xenófoba y fundamentalista».

17. En los últimos años, el Consejo de Europa ha pasado del concepto de «integración» al concepto de «inclusión», definido por la ECRI como «un enfoque que valora la diversidad y pretende ofrecer igualdad

de derechos y oportunidades mediante la creación de condiciones que posibiliten la participación plena y activa de todos los miembros de la sociedad.»

Del mismo modo, la organización ha evolucionado desde un enfoque intercultural, centrado únicamente en la integración de las personas migrantes, hacia una perspectiva más amplia de inclusión intercultural de todos los grupos que conforman la diversidad de la sociedad.

18. El análisis de los documentos fundamentales del Consejo de Europa permite identificar algunos principios clave subyacentes a la inclusión. Estos principios clave incluyen:

19. **Derechos humanos y democracia:** Al enfatizar la universalidad de los derechos humanos, el Consejo de Europa promueve una sociedad inclusiva en la que se respeten y protejan los derechos de todas las personas. Los valores democráticos respaldan aún más esta visión, garantizando que la gobernanza sea participativa, transparente y responsable, permitiendo así a todos los ciudadanos, y a veces también a los residentes sin ciudadanía, contribuir a la vida social, económica y política y beneficiarse de ella.

20. **No discriminación:** La no discriminación es un elemento fundamental de la inclusión, destacado en los documentos clave del Consejo de Europa. Estos instrumentos prohíben la discriminación por cualquier motivo, como sexo, género, «raza», color, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, orientación sexual, identidad y expresión de género, características sexuales (SOGIESC, por sus siglas en inglés), edad, estado de salud, discapacidad, estado civil, condición de migrante o refugiado, u otra condición. Al combatir la discriminación, el Consejo de Europa trata de eliminar las barreras que impiden a las personas participar plenamente en la sociedad.

21. **Igualdad: Entendida como** igualdad ante la ley, igualdad en el acceso a oportunidades e igualdad de resultados. La igualdad de trato garantiza que todas las personas reciban el mismo trato ante la ley, mientras que las acciones positivas abordan las desigualdades sociales y económicas que dificultan la plena inclusión, por lo que proporcionan igualdad de oportunidades y deberían conducir a la igualdad de resultados.

22. **Valorar la diversidad y garantizar el reconocimiento recíproco:** Valorar la diversidad conlleva abordarla de forma positiva, poniendo en marcha políticas y procesos para maximizar su potencial y obtener una ventaja de dicha diversidad (lo que significa que es posible conseguir resultados más positivos con diversidad que sin ella, cuando la diversidad se gestiona adecuadamente). El reconocimiento recíproco y simétrico exige el respeto mutuo y el reconocimiento de la identidad y las aportaciones de cada individuo, así como la adaptación a la diversidad. Este reconocimiento recíproco fomenta un sentimiento de pertenencia y solidaridad entre grupos diversos. El enfoque del Consejo de Europa sobre la inclusión también supone promover la unidad, la estabilidad y la prosperidad. Al valorar la diversidad, garantizar la igualdad de oportunidades y aplicar acciones positivas, el Consejo aspira a construir sociedades en las que grupos diversos convivan en armonía y contribuyan al bienestar colectivo. Una sociedad inclusiva, en la que la diversidad se considera un activo, tiene más probabilidades de experimentar estabilidad y prosperidad económica y de otro tipo.

23. **Fomentar una interacción significativa:** La interacción significativa hace referencia a la creación de espacios y oportunidades para el compromiso positivo entre personas de diversos orígenes. Todo ello es esencial para generar confianza y permitir la coexistencia, al tiempo que se aprovechan los beneficios de la diversidad fomentando la integración, los vínculos, así como la comprensión y la confianza mutuas que facilitan el diálogo constructivo y la colaboración basada en valores compartidos.

24. **Democracia participativa y participación activa:** Se basa en la noción de que todas las personas deben participar activamente en la vida pública y en los procesos de toma de decisiones, no solo en aquellas decisiones que les conciernen individualmente, sino en cualquier proceso de toma de decisiones que afecte a la sociedad en general. La Recomendación CM/Rec(2023)9 del Consejo de Europa sobre la participación política activa de los jóvenes pertenecientes a minorías nacionales, así como otros documentos del Consejo de Europa, hacen hincapié en la importancia de formar a la ciudadanía sobre sus derechos y responsabilidades y de fomentar una cultura de participación. En los documentos CM/Rec(2003)3 y CM/Rec(2023)4 se recalca la importancia de promover la participación política de los jóvenes gitanos e itinerantes, así como de equilibrar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públicas. Al fomentar el compromiso cívico y la participación activa, el Consejo de Europa promueve una democracia vibrante en la que cada individuo tiene voz, puede influir en las políticas públicas y puede sentirse parte de la sociedad en general.

25. La inclusión es un término utilizado también en varios documentos internacionales de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE) y otras organizaciones internacionales (por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). En la mayoría de los casos, se refiere a las prácticas y políticas que garantizan que todas las personas tengan las mismas oportunidades y no sean excluidas o discriminadas por su identidad, procedencia u otros motivos (la inclusión es entendida como lo contrario de la exclusión). Los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, con su promesa central de no dejar a nadie atrás, señalan que el desarrollo únicamente será sostenible si es inclusivo. Otros documentos internacionales hacen referencia a la necesidad de introducir acciones positivas para incluir a los grupos discriminados en la sociedad y garantizar que la igualdad se tenga en cuenta y se integre desde el principio cuando los gobiernos diseñan las políticas, en lugar de abordarla a posteriori mediante la redistribución y otras medidas correctoras (enfoque «ex ante» de la OCDE).

26. En resumen, los diferentes documentos del Consejo de Europa, así como de otras organizaciones internacionales citadas ofrecen un enfoque variado de la inclusión, que puede definirse de dos maneras:

27. **Definir la inclusión como lo opuesto a la exclusión:** resaltando la importancia de políticas, legislación y prácticas inclusivas que respeten y promuevan la igualdad, la no discriminación y la diversidad, y que garanticen que nadie sea excluido o marginado;

28. **Definir la inclusión como un proceso de transversalización de la igualdad plena y efectiva** en todos los procesos de elaboración de políticas, incluidas la legislación, las políticas, las estrategias y los programas, mediante el fomento de la igualdad de oportunidades, la reducción de las barreras, la aplicación de medidas específicas o acciones positivas y la promoción de la participación activa en todos los sectores de la sociedad.

29. Teniendo en cuenta todos los elementos mencionados, se puede proponer a los Estados miembros del Consejo de Europa la siguiente definición de inclusión:

La inclusión es un enfoque holístico que posibilita la participación plena y activa de todos los individuos y grupos en la sociedad. Se caracteriza por valorar la diversidad social, facilitar una interacción significativa y la participación, y garantizar que se atienden las necesidades específicas de determinados grupos, incluidos aquellos que se encuentran en las intersecciones de estos grupos. Se fundamenta en promover y lograr la igualdad, en permitir el ejercicio y disfrute de los derechos humanos y las libertades individuales, y en eliminar de forma efectiva todas las formas de discriminación.

Capítulo 3

Áreas de política fundamentales para la inclusión

30. Las normas generales del Consejo de Europa relativas a la inclusión afectan a diversas áreas de política, pero puede identificarse un grupo clave de ellas. Aunque la inclusión debe integrarse de forma transversal en todas las áreas de política que sean responsabilidad de la autoridad respectiva, los ámbitos de la educación, el empleo y la inclusión económica, el bienestar social, la vivienda, la asistencia sanitaria, la cultura y la lucha contra la discriminación (incluida la lucha contra el discurso de odio) pueden identificarse como los fundamentales en muchas normas y documentos relevantes.

31. Las normas pertinentes del Consejo de Europa pueden encontrarse en los Convenios, las Recomendaciones del Comité de Ministros, las Estrategias, las Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE) y del Congreso, los documentos de orientación, las Recomendaciones de Política General de la ECRI y las hojas informativas.

a. Educación

La **educación** es crucial para la inclusión y la integración social, ya que proporciona a las personas conocimientos, habilidades y competencias para el desarrollo personal y la plena participación social y económica.

Las medidas clave en este ámbito incluyen:

- ▶ **Garantizar, promover y apoyar el acceso no discriminatorio a todos** los niveles educativos, teniendo también en cuenta las necesidades específicas de cada grupo y de cada individuo.
- ▶ **Promover la diversidad**, lo que puede lograrse fomentando los entornos mixtos, la educación intercultural y la educación plurilingüe, así como revisando los planes de estudio para evitar los estereotipos.
- ▶ **Promover la igualdad**, poniendo en marcha acciones positivas que permitan alcanzar la igualdad de resultados educativos, fomentando, entre otras cosas, la participación de los padres en los procesos educativos.
- ▶ **Prevenir la segregación** en escuelas, aulas y otros entornos educativos.
- ▶ **Fomentar la comprensión mutua, la interacción, la integración y el respeto**, entre otras cosas impartiendo formación lingüística, reconociendo las cualificaciones extranjeras,

permitiendo la educación en lenguas minoritarias, promoviendo el aprendizaje cultural mutuo, garantizando una representación basada en información objetiva de la historia, las culturas y las identidades de todos los grupos, formando a los educadores en igualdad, antidiscriminación y competencias interculturales.

32. El sistema educativo es un área importante y transversal que se menciona en varias normas del Consejo de Europa de dos maneras: 1. 1. garantizando un acceso no discriminatorio a una educación de calidad,² y, en caso necesario, estableciendo medidas de apoyo adecuadas para todas las personas, incluida la educación de adultos y la formación profesional, 2. adoptando medidas positivas para promover el conocimiento de la identidad, las necesidades, los orígenes, la cultura, la historia y la lengua de los demás, entre otras cosas garantizando entornos educativos mixtos y evitando la segregación educativa, valorando así la diversidad. En el caso de todos los grupos incluidos bajo el mandato del CDADI, las normas del Consejo de Europa también recomiendan la revisión de los planes de estudio y los libros de texto con vistas a garantizar que no perpetúen los estereotipos o el aislamiento de estos grupos.

33. Cabe señalar que, en muchos Estados miembros, las autoridades regionales o locales tienen importantes competencias en la aplicación de las políticas educativas.

34. El Consejo de Europa señala que la inclusión social y la integración de la sociedad dependen de la comprensión, el respeto y el compromiso con la diversidad lingüística y cultural en general, y recomienda la promoción, el desarrollo y la aplicación de la educación plurilingüe e intercultural (véase CM/Rec(2022)1). También ofrece orientaciones útiles sobre las competencias que debe promover el sistema educativo para garantizar que cada persona sea capaz de defender y promover los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, de actuar como ciudadano activo y de valorar la diversidad de la sociedad (véase el Marco de referencia de competencias para una cultura democrática del Consejo de Europa). Por último, pero no por ello menos importante, debe garantizarse la integración de la perspectiva de género

2. Tal y como define la Recomendación CM/Rec(2012)13 del Comité de Ministros a los Estados Miembros para asegurar una educación de calidad, apartado 6 del anexo.

en toda la educación formal y no formal para seguir eliminando las desigualdades excesivas entre niñas y niños, mujeres y hombres, con respecto a las prácticas escolares y sociales (véase CM/Rec(2007)13).

35. La educación formal y no formal se menciona como un factor importante para la participación activa en la sociedad de las personas migrantes y de origen migrante. Invirtiendo en el desarrollo de capacidades, particularmente en relación con el aprendizaje de la lengua o lenguas oficiales de un país, valorando la diversidad de lenguas de las personas migrantes como un activo para la sociedad y reconociendo las capacidades, cualificaciones y competencias de los recién llegados (véase CM/Rec(2022)10), la sociedad puede estimular dicha participación. Debe prestarse especial atención a la situación de las mujeres y niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo (véase CM/Rec(2022)17).

36. Del mismo modo, para las personas gitanas e itinerantes, las normas existentes recomiendan garantizar un acceso no discriminatorio a la educación, combatir el antigitanismo en el sistema educativo, el fin de la segregación escolar, la garantía de acceso a la educación preescolar y una mayor concienciación entre los padres romaníes sobre la disponibilidad de la educación preescolar. Las políticas también deben incluir medidas positivas que garanticen la inclusión de los niños gitanos mediante el fomento de la comprensión mutua, por ejemplo sensibilizando a los padres no gitanos y garantizando la formación del profesorado, promoviendo el aprendizaje de la lengua, la historia y la cultura gitana en las escuelas entre los alumnos gitanos y no gitanos, y ofreciendo el apoyo educativo adecuado a los niños (por ejemplo, el paso de escuelas segregadas a escuelas ordinarias), así como la contratación de mediadores escolares y profesores gitanos. Las políticas educativas deben consultarse ampliamente con las comunidades gitanas e itinerantes y deben tener en cuenta la dimensión de género (véanse RPG núm. 13 de la ECRI, CM/Rec(2020)2, Estudio de viabilidad CDADI(2024)19rev, el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (FCNM, por sus siglas en inglés) y el Comentario temático n.º 1 sobre educación del Comité Consultivo sobre el Convenio Marco (ACFC, por sus siglas en inglés)).

37. Para las minorías nacionales y los hablantes de lenguas regionales o minoritarias, es importante que el sistema educativo permita la enseñanza no solo en la lengua de la mayoría, sino también en las lenguas regionales o minoritarias. Del mismo modo, las normas vigentes recomiendan que tanto las minorías nacionales como la sociedad mayoritaria tengan la oportunidad de conocer la cultura y la historia de la otra parte. Asimismo, el alumnado de la población mayoritaria debe tener la oportunidad de aprender una lengua regional o minoritaria, si así lo desea. Se

solicita a los estados que garanticen la formación del profesorado y el acceso a material educativo de calidad en las lenguas regionales o minoritarias, y que faciliten los intercambios de profesores y alumnos entre las distintas comunidades. Los Estados también deben permitir la creación de centros privados de educación y formación que impartan enseñanza en lenguas regionales o minoritarias (véase el FCNM art. 12, 13 y 14 y Comentarios temáticos n.º 1, 2, 3 y 4, y Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias, ECRML, por sus siglas en inglés). En este ámbito, el conocimiento de la situación local y de las necesidades de actuación y la participación de las autoridades locales y regionales serán especialmente importantes para aplicar estrategias de inclusión eficaces.

38. El alumnado LGBTI debe beneficiarse de una educación sensible, adecuada a su edad y que represente un enfoque abierto y no discriminatorio del género y la sexualidad. Debe garantizarse un entorno de aprendizaje seguro y fomentarse la tolerancia y el respeto mutuos en las escuelas. Una forma de conseguirlo es mediante el diseño y aplicación de políticas, estrategias y planes de acción nacionales de igualdad, diversidad y seguridad en las escuelas que incluyan los motivos de orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales (SOGIESC, por sus siglas en inglés). El alumnado debe recibir información objetiva y adecuada a su edad sobre orientación sexual, identidad y expresión de género y características sexuales, incluso a través de actividades extraescolares, mientras que los planes de estudio deben revisarse y ajustarse en los casos en que sea necesario. Los educadores deben tener acceso a la formación contra la discriminación y a los conocimientos y habilidades necesarios para abordar adecuadamente las cuestiones en materia de SOGIESC. Los servicios psicosociales escolares también deberían estar capacitados para apoyar al alumnado LGBTI y a sus padres (véase CM/Rec(2010)5 y RPG núm. 17 de la ECRI, Resoluciones PACE n.º 2543, 2048 y 2417).

39. En general, proporcionar una educación inclusiva es vital porque significa que todos los niños y niñas, sin discriminación alguna, se benefician de una educación de calidad y de la oportunidad de triunfar. Valora la diversidad en el aula, creando un entorno en el que todos los estudiantes, incluidos los de grupos minoritarios como las personas migrantes y de origen migrante, las personas gitanas e itinerantes, las minorías nacionales y las personas LGBTI, puedan prosperar. La integración de la perspectiva de género es un elemento importante de la educación inclusiva, ya que el sector educativo es uno de los que a menudo perpetúa y experimenta el sexismo. La educación inclusiva debe beneficiar no sólo al alumnado individualmente, sino al entorno educativo en general, fomentando una atmósfera de

respeto mutuo, comprensión y colaboración entre grupos diversos y la sociedad en general. Al atender las diversas necesidades de todo el alumnado, la educación inclusiva desafía la discriminación y fomenta la igualdad, algo fundamental para construir una sociedad justa e inclusiva.

40. El hecho de que determinados grupos de niños y niñas no pueden acceder a una educación de calidad, repercute negativamente en el conjunto de la sociedad. La exclusión de la educación priva a los alumnos y alumnas de capacidades, conocimientos y oportunidades esenciales, lo que les ocasiona desventajas para toda la vida y perpetúa los ciclos de pobreza y marginación. Esta exclusión también refuerza las divisiones sociales, ya que la ausencia de interacción entre personas con diferentes orígenes, identidades y puntos de vista en el aula perpetúa los estereotipos y los prejuicios. Además, un sistema educativo que no incluya a todos desaprovecha toda la gama de talentos y perspectivas que son fundamentales para la innovación, el progreso social y el crecimiento económico.

41. Para lograr sociedades inclusivas, los sistemas educativos deben permitir que la población mayoritaria y las minorías interactúen y conozcan la cultura, la historia y la lengua de la otra parte. Este entendimiento mutuo es crucial para dismantlar prejuicios y fomentar un sentimiento de identidad y propósito compartidos. Al incorporar estos contenidos al plan de estudios y fomentar el diálogo intercultural, las escuelas deben ayudar al alumnado a apreciar la rica diversidad de su sociedad y a comprender el valor de la inclusión. Todo ello puede incluir el plurilingüismo para mejorar la comunicación y la autonomía personal, al tiempo que se fomenta el pensamiento crítico y una perspectiva múltiple en la historia. La integración de la educación intercultural como valores y enfoques fundamentales, así como la adopción de medidas positivas, pueden permitir a los centros educativos de zonas socialmente desfavorecidas alcanzar la excelencia y actuar como agentes de inclusión. Este enfoque no solo beneficia a los grupos minoritarios al afirmar sus identidades y contribuciones, sino que también enriquece la experiencia educativa de todos los estudiantes, preparándolos para participar en un mundo diverso e interconectado. La segregación escolar y otras formas de discriminación en la educación deben prohibirse y combatirse estrictamente. En última instancia, la educación inclusiva es clave para construir una sociedad en la que todos se sientan valorados y puedan contribuir al bienestar colectivo. La educación cívica debe tener un papel importante en el sistema educativo, promoviendo la participación efectiva de todos en los procesos de toma de decisiones (véase CM/Rec(2022)1, Comentario temático nº 1 del FCNM sobre educación, Marco de referencia de

competencias para una cultura democrática, Estudio de viabilidad CDADI(2024)19rev).

b. Empleo

El empleo es esencial para la independencia económica, el desarrollo personal y la inclusión social. También permite a los individuos contribuir al crecimiento económico y beneficiarse de él.

Las medidas clave en este ámbito incluyen:

- **Prohibir la discriminación** aplicando leyes antidiscriminatorias, combatiendo los estereotipos y garantizando la protección frente a la discriminación.
- **Promover la igualdad**, mediante acciones positivas y eliminando las barreras al empleo. Todo ello puede lograrse mediante programas de formación (profesional) y sensibilizando a las empresas sobre las ventajas de la diversidad, así como fomentando el empleo en el sector público para todos los grupos e impartiendo formación contra la discriminación.
- **Garantizar la igualdad de oportunidades y de trato**, abordando, entre otras cosas, los retos y obstáculos al empleo como, por ejemplo, el no reconocimiento de cualificaciones extranjeras.

42. En relación con el empleo, las normas y orientaciones del Consejo de Europa prevén un doble enfoque: 1. 1. prohibir y combatir la discriminación en el mercado laboral, tanto en el sector privado como en el público, incluido el fortalecimiento de los mandatos de los organismos públicos encargados de velar por su cumplimiento, 2. promover acciones positivas para que las personas expuestas a la discriminación accedan a un trabajo digno y remunerado y sensibilizar a los empleadores sobre los beneficios de contratar a empleados de procedencia diversa, como la mejora de la innovación y la capacidad de adaptación de la organización.

43. En este ámbito, el Consejo de Europa recomienda encarecidamente a los Estados miembros que apliquen leyes contra la discriminación que protejan por todos los motivos y garanticen su aplicación efectiva. Esto incluye la prohibición de la discriminación directa e indirecta en todos los aspectos del empleo, desde la contratación hasta la promoción y el despido. Se fomentan medidas positivas, como la contratación selectiva y no sesgada, y los programas de formación y desarrollo profesional, para apoyar a los grupos infrarrepresentados y corregir las desigualdades existentes. Se hace hincapié en la necesidad de campañas de sensibilización y programas de formación para empleadores, empleados y el público en general para combatir los estereotipos, los prejuicios

y las prácticas discriminatorias en el lugar de trabajo. Se recomienda realizar un seguimiento regular de las prácticas de empleo y recopilar datos desglosados para poder evaluar el impacto de las medidas antidiscriminatorias e identificar las áreas susceptibles de mejora. Debería mejorarse el acceso de las víctimas de discriminación a la justicia, y debería disponerse de procesos judiciales o administrativos accesibles que ofrezcan recursos rápidos y efectivos (véase RPG núm. 14 de ECRI). En este contexto, la integración de la perspectiva de género es crucial, ya que el trabajo no remunerado afecta de manera desproporcionada a las mujeres, lo que conduce a su exclusión de las prestaciones sociales y limita su participación activa en la vida económica (véanse las Recomendaciones R(96)5, CM/Rec(2019)1 y CM/Rec(2007)17).

44. Las personas migrantes y de origen migrante deben ver protegido su acceso al empleo mediante políticas que garanticen la igualdad de oportunidades, la acción positiva y la no discriminación en el mercado laboral. Las normas del Consejo de Europa hacen hincapié en la necesidad de eliminar las barreras que impiden a las personas migrantes obtener un empleo, abogando por procesos de contratación justos, la igualdad de trato en el lugar de trabajo y el fomento de la diversidad. Se promueve que los Estados miembros luchen contra la discriminación, ofrezcan formación lingüística y faciliten el acceso a los servicios relacionados con el empleo. Deben reconocerse las cualificaciones y competencias de las personas migrantes adquiridas en el extranjero, garantizando que no se vean injustamente desfavorecidas en el mercado laboral. Los Estados miembros deben eliminar las restricciones innecesarias que limitan el empleo en el sector público. Deben protegerse los derechos de las mujeres y niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, reconociendo las múltiples e interrelacionadas barreras a las que se enfrentan para acceder al empleo (véanse CM/Rec(2008)10, CM/Rec(2011)2, Rec(2004)2 y CM/Rec(2022)17).

45. En el caso de las personas gitanas e itinerantes, se recomienda combatir el antigitanismo en el ámbito del empleo mediante la adopción de una legislación adecuada, la formación de los funcionarios y la promoción del empleo en el sector público, así como la investigación y el enjuiciamiento de los casos de discriminación en el empleo (véase RPG núm.13 de la ECRI). Se alienta a introducir acciones positivas para promover el empleo de las mujeres gitanas (véase CM/Rec(2024)1). Asimismo, es importante impartir formación contra la discriminación a los profesionales del Derecho y llevar a cabo campañas de sensibilización para que los empleadores hagan hincapié en sus responsabilidades en materia de no discriminación (véase la Resolución 2153(2017) de la APCE).

46. Para las minorías nacionales, debe prohibirse la discriminación en el empleo y deben establecerse

medidas adecuadas para promover, en todos los ámbitos de la vida económica, una igualdad plena y efectiva. Los Estados deben crear las condiciones necesarias para la participación efectiva en la vida económica. Se pueden establecer acciones positivas para garantizar esto, a modo de ejemplo, aumentando las oportunidades de empleo de las personas pertenecientes a minorías que viven en zonas periféricas o económicamente deprimidas, o para mejorar la participación socioeconómica de las personas pertenecientes a minorías nacionales desfavorecidas, como la población gitana o los pueblos indígenas (véase el artículo del FCNM. 4 y 15, Comentario temático nº 2).

47. Debe garantizarse la protección frente a la discriminación por motivos de orientación sexual, identidad y expresión de género y características sexuales en el empleo, tanto en el sector privado como en el público. La discriminación en el empleo preocupa especialmente a las personas transexuales e intersexuales, ya que tienen más probabilidades de sufrir desempleo y situaciones de sinhogarismo. Las personas transgénero deberían estar protegidas contra la divulgación innecesaria de su historial de género, mediante la adopción de una legislación adecuada, que incluya el acceso al reconocimiento legal del género, políticas y prácticas de empleo (véase CM/Rec(2010)5 y RPG núm. 17 de la ECRI).

48. En general, las políticas de inclusión en el empleo son esenciales porque garantizan que todas las personas, independientemente de su origen o identidad, tengan las mismas oportunidades de incorporarse y prosperar en el mercado laboral. Estas políticas deben promover la diversidad y crear un mercado laboral y una economía en general más dinámicos, innovadores y competitivos. Las políticas y prácticas de empleo inclusivo no solo benefician a las personas implicadas al proporcionarles independencia económica y un sentimiento de pertenencia, sino que también benefician a los empleadores al potenciar la creatividad, la resolución de problemas y la adaptabilidad.

49. Excluir a determinados grupos o minorías de la participación igualitaria en el empleo tiene profundos efectos negativos a nivel individual y social, y debe abordarse desde las políticas públicas. La discriminación en el mercado laboral perpetúa los ciclos de pobreza y exclusión social. Esta exclusión agrava la desigualdad, lo que puede provocar un aumento de las tensiones sociales, y socava los esfuerzos por promover el crecimiento económico. Además, cuando se margina a grandes segmentos de la población, la economía en su conjunto se resiente de un potencial infrautilizado y una productividad reducida. La falta de inclusión también refuerza la discriminación sistémica, dificultando que las generaciones futuras de estos grupos salgan del ciclo de exclusión, lo que en última instancia conduce a desigualdades sociales y

económicas persistentes que obstaculizan el progreso de la sociedad.

c. Bienestar social y vivienda

El bienestar social y la vivienda son fundamentales para vivir con dignidad y seguridad, así como para reducir la pobreza y prevenir la exclusión social.

Las medidas clave en este ámbito incluyen:

- **Garantizar la igualdad de acceso a los servicios sociales y a la vivienda**, facilitando, entre otras cosas, el acceso a las prestaciones sociales y servicios en diferentes idiomas, incluidas las lenguas minoritarias, haciendo que la información sobre el mercado de la vivienda esté ampliamente disponible, garantizando un acceso no discriminatorio a la vivienda y previniendo situaciones de sinhogarismo, teniendo en cuenta las necesidades específicas de los distintos grupos.
- **Prevenir la segregación**, garantizando una vivienda adecuada y proporcionando soluciones habitacionales apropiadas, adaptadas y flexibles. Esto supone respetar el estilo de vida nómada y el marco jurídico en caso de desahucio.
- **Promover la diversidad y la cohesión** fomentando la mezcla y creando oportunidades para interacciones significativas a través de las políticas sociales y la ordenación del territorio.

50. Las recomendaciones del Consejo de Europa instan a los Estados miembros a que proporcionen servicios sociales y de bienestar social a los cuatro grupos (personas migrantes y de origen migrante, personas gitanas e itinerantes, minorías nacionales y personas LGBTI) en pie de igualdad con el resto de la población, incluida la garantía de una vivienda segura y adecuada, en la medida de lo posible.

51. Debe darse prioridad a las soluciones a largo plazo para las personas y grupos expuestos a la discriminación. Aquellos que cuentan con vivienda, empleo y tienen cubiertas sus necesidades básicas pueden romper el círculo de la pobreza y la exclusión social, no sólo para sí mismos, sino también para las generaciones futuras, al lograr independencia económica y capacidad para participar plenamente en la sociedad y en la vida de la comunidad local.

52. En cuanto a la vivienda y las políticas de vivienda, cabe señalar que, en muchos Estados miembros, las autoridades regionales y/o locales tienen competencias importantes, si no las principales. A nivel local, las autoridades observan una serie de principios relacionados con la vivienda, tal y como

estipula la Carta Urbana Europea. Entre ellos figuran, a modo de ejemplo, que todas las personas y familias tienen derecho a una vivienda digna y segura, que las autoridades locales deben garantizar la diversidad, la capacidad de elección y la movilidad en materia de vivienda, y que se debe reconocer que el derecho a una vivienda adecuada de las personas y familias de las categorías más desfavorecidas no puede salvaguardarse únicamente mediante las fuerzas del mercado.

53. A nivel nacional, se anima a los Estados miembros a aplicar medidas destinadas a promover el acceso a una vivienda de calidad adecuada, a prevenir y reducir el sinhogarismo con vistas a su eliminación progresiva, y a hacer que el precio de la vivienda sea accesible para quienes carezcan de recursos suficientes (véase la Carta Social Europea revisada). Las políticas de vivienda deben estar diseñadas para fomentar la mezcla y la interacción significativa en el espacio público, y las viviendas sociales deben ser de alta calidad y accesibles para todos (véase el Marco modelo para una estrategia de integración intercultural a escala nacional). El género también debe integrarse en el proceso de elaboración de políticas, ya que las víctimas de la violencia doméstica, sexual y de género y de la trata de seres humanos, así como las mujeres que sufren condiciones precarias de vivienda, corren un mayor riesgo de quedarse sin hogar (véanse el Convenio de Estambul y el Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos).

54. Las políticas nacionales de vivienda deben establecer medidas para generar una oferta de viviendas asequibles y combatir la discriminación en el acceso al alojamiento de los migrantes, haciendo especial hincapié en las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad y de las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Debe verificarse la idoneidad del alojamiento, prestando especial atención a los niños y niñas, y deben prevenirse los desahucios forzados ilegales de migrantes. También se destaca la importancia de proporcionar información y asistencia a los migrantes para ayudarles a comprender y desenvolverse en los mercados de la vivienda de los países de acogida (véase la Recomendación núm. R(88)14 y la Hoja Informativa de la ECRI sobre Integración e Inclusión de Migrantes, 2024).

55. En cuanto a las personas gitanas e itinerantes, las normas existentes relacionadas con las políticas de vivienda recomiendan combatir la segregación y promover la convivencia en los barrios, garantizando una vivienda digna y evitando los desalojos forzados. Algunas personas de las comunidades gitanas han decidido mantener un modo de vida nómada, y los Estados miembros deben respetarlo y facilitarlo, por ejemplo, proporcionando áreas de acampada adecuadas con las infraestructuras necesarias, como

acceso a agua corriente, sistemas de alcantarillado, electricidad, gas y carreteras adecuadas, al tiempo que garantizan el acceso a los servicios públicos, como la escolarización, la asistencia sanitaria y el transporte público. En concreto, las mujeres y niñas gitanas deben beneficiarse de la asistencia social, incluida la vivienda social o zonas de acampada adecuadas, que sean higiénicas, seguras y culturalmente apropiadas (incluido el alojamiento móvil o los lugares de parada). Debe darse prioridad a las personas en situación de vulnerabilidad, como las mujeres y las niñas gitanas sin hogar y desahuciadas (véase RPG núm.13 de la ECRI, FCNM art. 4 y 5, CM/Rec(2024)1 y Resolución PACE 2413 (2021)).

56. El acceso de las minorías nacionales y de los hablantes de lenguas regionales o minoritarias a las prestaciones sociales y a los servicios públicos no debe verse obstaculizado por requisitos lingüísticos o de residencia indebidos. La información y el asesoramiento sobre los servicios públicos y las instituciones de bienestar deben ser fácilmente accesibles y estar disponibles, cuando proceda, en las lenguas de las minorías nacionales. A menudo se requieren medidas sociales y económicas específicas para las personas pertenecientes a grupos minoritarios desfavorecidos con el fin de garantizar su igualdad efectiva, y se anima a fomentar su participación en la vida social del país (véase FCNM art. 4 y 15 y ECRML art. 13).

57. La ausencia de reconocimiento formal y de protección de las parejas del mismo sexo y de los vínculos familiares LGBTI puede conducir a situaciones de vulnerabilidad social y económica, así como a la falta de acceso incluso a las prestaciones sociales básicas. El acceso y disfrute a la vivienda sin discriminación debe garantizarse a nivel nacional para las personas LGBTI. Las políticas nacionales deberían tener en cuenta los mayores riesgos de sinhogarismo que enfrentan las personas LGBTI, en particular la juventud LGBTI y las personas intersexuales (véase CM/Rec(2010)5 y RPG núm.17 de la ECRI). Las necesidades de vivienda de los migrantes LGBTI y las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo y refugiados LGBTI también deben tener en cuenta los riesgos adicionales para su seguridad a los que pueden enfrentarse por parte de los miembros de sus propias comunidades en las viviendas colectivas.

58. En general, las políticas inclusivas de acceso a la asistencia social y a la vivienda son esenciales para garantizar la cohesión social a nivel nacional, con el fin de proporcionar a todas las personas, en particular a las pertenecientes a grupos marginados, los elementos básicos necesarios para vivir con dignidad y seguridad. Cuando todas las personas, independientemente de su origen o procedencia, se benefician en igualdad de condiciones de la asistencia social y la vivienda, se contribuye a reducir la pobreza, prevenir la exclusión social y eliminar progresivamente las

desigualdades que pueden conducir a la marginación, la segregación y, posiblemente, a tensiones sociales. Estas políticas fomentan el sentido de pertenencia y la responsabilidad compartida, que es crucial para mantener una sociedad armoniosa y unida, en la que toda la ciudadanía tenga la oportunidad de contribuir a la prosperidad colectiva y beneficiarse de ella.

d. Salud

La sanidad es esencial para el bienestar y la igualdad. También aborda las desigualdades sanitarias y promueve la salud pública.

Las medidas clave en este ámbito incluyen:

- **Garantizar el más alto nivel posible de salud, abordando**, entre otras cosas, las barreras sanitarias, previniendo las intervenciones médicas no consentidas y atendiendo las necesidades de salud mental.
- **Proporcionar a todas las personas un acceso igual y no discriminatorio** a la asistencia sanitaria necesaria, eliminando, entre otros, los obstáculos a los servicios y suprimiendo las barreras de acceso.
- **Atender las necesidades específicas**, por ejemplo, facilitando información sanitaria multilingüe y teniendo en cuenta las necesidades sanitarias específicas.
- **Proporcionar servicios culturalmente sensibles** con capacidad para hacer frente a riesgos sanitarios específicos, por ejemplo, impartiendo formación pertinente a los profesionales sanitarios, contratando mediadores sanitarios e implicando a las minorías en la formulación de políticas sanitarias.

59. De acuerdo con las normas del Consejo de Europa, toda persona tiene derecho a beneficiarse de cualquier medida que le permita disfrutar del nivel de salud más elevado posible. La prohibición general de la discriminación en las normas del Consejo de Europa (artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) prohíbe la discriminación en materia de asistencia sanitaria. Al mismo tiempo, las normas del Consejo de Europa recomiendan a los Estados miembros que, a la hora de planificar y prestar servicios de asistencia sanitaria, tengan debidamente en cuenta las necesidades y circunstancias especiales de las personas de distintos antecedentes u orígenes, como el sexo, el género, la «raza», el color, la lengua, la religión, las opiniones políticas o de otro tipo, el origen nacional o social, la pertenencia a una minoría nacional, la propiedad, el nacimiento, la orientación sexual, la identidad y expresión de género, las características sexuales, la edad, el estado de salud, la discapacidad, el estado civil, la condición de migrante o refugiada u

otra condición. Asimismo se recomienda prevenir la discriminación en el ámbito sanitario proporcionando a los profesionales de la salud la formación pertinente en cuestiones de igualdad y en competencias interculturales, y garantizando que el empleo en el sector sanitario público refleje adecuadamente la diversidad de la sociedad (véase la Carta Social Europea revisada art. 11, CM/Rec(2022)17, Hoja informativa de la ECRI sobre la lucha contra el racismo y la intolerancia en el ámbito de la atención sanitaria, 2024). Las autoridades locales y regionales deben recibir apoyo para adaptar sus sistemas sanitarios a la llegada de personas migrantes y refugiadas, especialmente donde haya una mayor demanda (véase la Recomendación 481(2022) del Congreso).

60. Debe garantizarse el acceso de las personas migrantes y de origen inmigrante, incluidas las que se encuentran en situación irregular en el país, a la atención sanitaria de urgencia y a otros servicios necesarios. A nivel legislativo, debe eliminarse cualquier obstáculo que impida el acceso de las personas migrantes a los servicios básicos en el ámbito de la atención sanitaria, incluido el apoyo psiquiátrico y el apoyo psicosocial más amplio. Las políticas deben tener en cuenta que un menor acceso a una vivienda adecuada también conlleva peores resultados sanitarios. La información y los servicios esenciales relacionados con la salud deberían ponerse a disposición de los migrantes en una gama adecuada de idiomas y a través de los canales adecuados (véase la Hoja informativa sobre la lucha contra el racismo y la intolerancia en el ámbito de la atención sanitaria, 2024 de la ECRI).

61. Del mismo modo, en el caso de las personas gitanas e itinerantes, la asistencia sanitaria debe prestarse de forma igualitaria y no discriminatoria, y el antigitanismo y la segregación en las instituciones sanitarias deben estar explícitamente prohibidos. Debe reforzarse la confianza en el sistema sanitario, por ejemplo, contratando y formando a mediadores sanitarios, en particular de la comunidad romaní, para que actúen de enlace entre el personal sanitario y los gestores de la sanidad y las comunidades gitanas. Los Estados miembros deberían tomar medidas para garantizar a todas las mujeres y niñas gitanas, incluidas aquellas que carecen de los recursos económicos o la documentación necesaria, el mejor estado de salud posible, y responder adecuadamente y prevenir todos los riesgos para la salud evitables a los que están expuestas, en particular en los ámbitos de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, y de la salud mental (véase RPG núm. 13 de la ECRI, CM/Rec(2024)1, Rec(2006)10).

62. A las minorías nacionales y a los hablantes de lenguas regionales o minoritarias, al igual que a otros grupos, se les debe proporcionar un acceso igualitario y no discriminatorio a la sanidad, especialmente a las

mujeres, las personas mayores y las que viven en zonas remotas. Debe garantizarse el acceso a la información en la lengua minoritaria en la medida de lo posible y, en particular, en tiempos de crisis sanitaria.³ Para garantizar el acceso efectivo a la asistencia sanitaria, deben identificarse y eliminarse las barreras que impiden a las personas pertenecientes a minorías nacionales disfrutar de un acceso igualitario a los servicios sanitarios. Un acceso igualitario y efectivo implica también la posibilidad de que las personas pertenecientes a minorías nacionales puedan expresarse en una lengua en la que se sientan cómodas. Se recomienda que el personal médico y administrativo sea capaz de prestar servicios en lenguas minoritarias cuando trabaje en servicios sanitarios y de atención a personas mayores en zonas habitadas en un número considerable por personas pertenecientes a minorías nacionales. También deben recibir formación sobre el trasfondo cultural y lingüístico de las minorías nacionales, para que puedan responder adecuadamente a las necesidades específicas de los pacientes. Los Estados deben asimismo garantizar la participación efectiva de las personas pertenecientes a las minorías en cuestión en el diseño, la aplicación y la evaluación de las medidas adoptadas para abordar las cuestiones de asistencia sanitaria, con el fin de responder mejor a sus necesidades específicas (véase la Carta Social Europea revisada, el FCNM y la ECRML).

63. Debe garantizarse a las personas LGBTI el disfrute del derecho al más alto nivel posible de salud y el acceso no discriminatorio a la atención sanitaria. Las políticas nacionales y los planes de acción en materia sanitaria deben tener en cuenta las necesidades específicas de las personas LGBTI, incluidas las personas LGBTI de edad avanzada, la salud sexual y reproductiva, la salud mental y el acceso a la atención sanitaria específica para personas trans, tanto para niños como para adultos. El acceso al reconocimiento legal de género para las personas transgénero debe estar libre de requisitos irrazonables, como la esterilización. La legislación y las políticas deben prohibir las intervenciones médicas no consentidas en personas intersexuales. Las prácticas de conversión también deben prohibirse, ya que tienen un impacto negativo en la salud mental y el bienestar de las personas LGBTI. El personal sanitario debería recibir formación al respecto, y las personas sometidas a tales procedimientos deberían recibir asistencia (véase CM/Rec(2010)5; la Tercera revisión temática de CM/Rec(2010)5 (2024), y RPG núm. 17 de la ECRI).

64. En general, la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria para todos, independientemente de su origen o procedencia, es esencial para garantizar

3. Véanse las Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la defensa de la igualdad y la protección contra la discriminación y el odio durante la pandemia de la Covid-19 y crisis similares en el futuro.

su igualdad y bienestar en la sociedad. Los grupos minoritarios, como las personas migrantes y las de origen inmigrante, las personas gitanas e itinerantes, las minorías nacionales y las personas LGBTI, a menudo se enfrentan a obstáculos para acceder a la asistencia sanitaria, como la discriminación, la falta de servicios culturalmente sensibles, la desconfianza, las barreras lingüísticas, las barreras geográficas, las barreras de edad, así como los obstáculos legales o financieros. Sin igualdad de acceso, a largo plazo estos grupos podrían tener más probabilidades de sufrir peores resultados sanitarios, mayores tasas de enfermedades crónicas, mayores riesgos de autolesión y menor esperanza de vida. Al garantizar que todas tengan un acceso igualitario a la asistencia sanitaria, la sociedad puede hacer frente a estas desigualdades, promover la salud pública y reducir la carga de la enfermedad sobre los sistemas sanitarios y de bienestar social. Por tanto, las políticas sanitarias inclusivas también son cruciales para promover la cohesión social y reducir las desigualdades dentro de la sociedad. Cuando las personas y las comunidades reciben la atención sanitaria que necesitan, es más probable que contribuyan a sus comunidades y a la sociedad en general.

e. Cultura

La cultura fomenta el entendimiento mutuo, el respeto y la cohesión de la sociedad. Salva las diferencias y promueve la unidad.

Las medidas clave en este ámbito incluyen:

- ▶ **Promover la interacción** a través de la cultura para combatir los prejuicios, fomentar el conocimiento mutuo y generar confianza. También es importante crear espacios seguros para las reuniones comunitarias.
- ▶ **Mejorar el entendimiento mutuo** fomentando la participación cultural y la visibilidad, lo que incluye apoyar la representación mediática y artística de diversos grupos, así como proteger y promover el plurilingüismo y las lenguas minoritarias.
- ▶ **Fomentar el respeto a las diferentes culturas** protegiendo los derechos de expresión cultural y evitando la asimilación forzosa.

65. En cuanto a la cultura, el Consejo de Europa recomienda implementar sistemas en los que la población mayoritaria pueda conocer la cultura, la historia y el patrimonio de las minorías y viceversa, de modo que las minorías pueden aprender y conocer la cultura de la sociedad de la que forman parte en aras de la inclusión. En este sentido, deben crearse y apoyarse oportunidades adecuadas para una interacción intercultural significativa, creando espacios físicos y ocasiones para el encuentro sin prejuicios.

Ya procedan de minorías o de mayorías, las culturas no son rígidas ni inmutables y evolucionan mediante una interacción permanente a escala local, nacional y mundial.

66. En el ámbito local, la Carta Urbana Europea hace hincapié en la cultura y el intercambio cultural como herramientas para crear y mantener un poderoso vínculo entre personas de distintas nacionalidades y orígenes.

67. En los documentos del Consejo de Europa relacionados con la inclusión de los migrantes y la integración intercultural, la cultura se señala como un instrumento importante para crear una interacción significativa entre los migrantes y la población mayoritaria, para construir valores compartidos y una identidad pluralista y abierta dentro de la sociedad, así como para prevenir y combatir los prejuicios y el discurso de odio en un espíritu de pluralismo, aceptación y amplitud de miras (CM/Rec(2022)10).

68. La cultura y las políticas culturales también se consideran herramientas importantes para combatir el antigitanismo y aumentar la confianza mutua entre la población gitana e itinerante y la población mayoritaria. La promoción de la enseñanza de la historia, la cultura, la lengua romaní y el holocausto romaní, y la inclusión de estos temas en los programas escolares y los libros de texto, también mediante la formación de formadores y profesores, se consideran elementos esenciales para aumentar la autoestima del grupo (véanse CM/Rec(2020)2, CM/Rec(2022)5, CM/Rec(2024)1). ADI-ROM ha desarrollado un programa de desarrollo de capacidades y herramientas para la aplicación de estos puntos, que han sido adoptados por el CDADI.

69. En lo que respecta a las minorías nacionales y los hablantes de lenguas regionales o minoritarias, debe fomentarse su participación significativa en la vida cultural. Las normas del Consejo de Europa señalan la necesidad de crear y promover las condiciones necesarias para que las personas pertenecientes a minorías nacionales puedan mantener y desarrollar su cultura, y preservar los elementos esenciales de su identidad, a saber, la religión, la lengua, las tradiciones y el patrimonio cultural, al tiempo que se promueve el conocimiento de la cultura, la historia, la lengua y la religión de la población mayoritaria. Deben aplicarse medidas para promover la igualdad efectiva entre las personas pertenecientes a minorías nacionales y las pertenecientes a la mayoría, también en la vida cultural. Asimismo, debe prohibirse la introducción de políticas o prácticas dirigidas a la asimilación de personas pertenecientes a minorías nacionales en contra de su voluntad (véase FCNM art. 4, 5, 6, 12, 14, 15 y Comentario temático nº 2). Además, los Estados deben tomar medidas para proteger y promover las lenguas regionales y minoritarias y facilitar y fomentar

su uso oral y escrito, en la vida pública y privada, en la medida de lo posible. Debe permitirse la adopción de medidas especiales en favor de las lenguas regionales o minoritarias destinadas a promover la igualdad entre los hablantes de estas lenguas y el resto de la población. Además, en la medida de lo posible, los Estados deben promover la comprensión mutua entre todos los grupos lingüísticos del país e incluir el respeto, la comprensión y la tolerancia entre los objetivos de la educación y la formación impartidas en sus países, así como animar a los medios de comunicación a perseguir los mismos objetivos. Por último, pero no por ello menos importante, los Estados deben fomentar la creación de un organismo u organismos encargados de recopilar, conservar una copia y presentar o publicar obras producidas en lenguas regionales o minoritarias (véase ECRML art. 7, 8, 11).

70. La expresión cultural de las personas LGBTI, incluidos los actos del Orgullo, la creación de espacios seguros para las reuniones de la comunidad y la garantía de representación en los medios de comunicación y el arte está intrínsecamente ligada a los derechos fundamentales de libertad de asociación y libertad de expresión, salvaguardados por las normas del Consejo de Europa. Los Estados miembros deben proteger el derecho de las personas LGBTI a expresar libremente sus identidades, promover su visibilidad y participar en la vida cultural y pública sin discriminación (véase el Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 10 y 11, CM/Rec(2010)5).

71. En general, las políticas culturales inclusivas que reconocen y celebran la diversidad de grupos minoritarios, como las personas migrantes y de origen migrante, las personas gitanas e itinerantes, las minorías nacionales y las personas LGBTI, son esenciales para fomentar una sociedad que valore y respete a todos sus miembros. Estas políticas deben garantizar que las expresiones culturales, tradiciones y contribuciones de los grupos minoritarios sean reconocidas e integradas en el panorama cultural más amplio. Al fomentar la visibilidad y la participación de estos grupos en la vida cultural, las políticas inclusivas ayudan a combatir los estereotipos, reducir la discriminación y empoderar a las minorías para que compartan sus identidades y su patrimonio. Esto, a su vez, enriquece el tejido cultural de la sociedad, dando lugar a una mayor creatividad, innovación y dinamismo cultural.

72. Este intercambio cultural no solo beneficia a los grupos minoritarios al permitirles expresar su identidad, sino que también enriquece a la mayoría al ampliar sus perspectivas y su comprensión del mundo. En última instancia, ese respeto mutuo y esa conciencia cultural contribuyen a la estabilidad social, ya que ayudan a superar las divisiones, fomentan la unidad y crean una sociedad en la que la diversidad

se percibe como una fortaleza y una riqueza y no como una fuente de división.

f. Lucha contra la discriminación, el discurso de odio y los delitos de odio

Combatir la discriminación, el discurso de odio y los delitos de odio es esencial para lograr la igualdad y proteger a las personas y los grupos de la violencia y los ataques contra su dignidad.

Las medidas clave en este ámbito incluyen:

- **Adoptar y aplicar políticas y marcos jurídicos integrales** para salvaguardar los derechos, prevenir la discriminación y promover la igualdad, en cooperación con un amplio abanico de partes interesadas.
- **Proporcionar mecanismos de apoyo para las víctimas, que actúen** como protección frente a la discriminación, ofreciendo recursos legales y el respaldo necesario.
- **Llevar a cabo iniciativas de sensibilización** para luchar contra los estereotipos y promover la tolerancia y el diálogo, y para forjar una identidad pluralista y abierta, aumentando, entre otras cosas, la confianza en los agentes de la ley.

73. La aplicación de políticas y medidas antidiscriminatorias eficaces es fundamental para lograr la igualdad, la integración y la inclusión, ya que su objetivo es eliminar el trato injusto basado en motivos como el sexo, el género, la «raza», el color, la lengua, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otro tipo, el origen nacional o social, la pertenencia a una minoría nacional, la propiedad, el nacimiento, la orientación sexual, la identidad y expresión de género, las características sexuales, la edad, el estado de salud, la discapacidad, el estado civil, la condición de migrante o refugiado, u otra condición.

74. Prohibir y combatir la discriminación es un objetivo transversal presente en todas las normas pertinentes del Consejo de Europa, incluidas las relativas a las personas migrantes y de origen migrante, la población gitana e itinerante, las minorías nacionales y las personas LGBTI, y especialmente en las áreas de política mencionadas anteriormente (educación, empleo, bienestar social y vivienda, asistencia sanitaria y cultura). Un aspecto clave de este objetivo es la necesidad de prevenir y combatir la discriminación y la intolerancia, a nivel individual pero también a nivel sistémico e institucional, ya que éstos últimos suponen importantes barreras para lograr una verdadera inclusión. En la lucha contra la discriminación, es importante abordar la discriminación sistémica, que «implica los procedimientos, rutinas y cultura organizacional de cualquier organización que, a

menudo sin intención, contribuyen a obtener resultados menos favorables para los grupos minoritarios que para la mayoría de la población, a partir de las políticas, los programas, el empleo y los servicios de la organización» (véase la página sobre [Discriminación Sistémica y Ciudades interculturales](#) y el documento *Policy brief - Identifying and preventing discrimination at the local level*).

75. El marco jurídico del Consejo de Europa está anclado en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (ECHR, por sus siglas en inglés), que sirve de base a los principios contra la discriminación. El artículo 14 del ECHR prohíbe explícitamente la discriminación por una lista abierta de motivos. Esta prohibición se ve reforzada por el Protocolo n.º 12 (firmado por 18 y ratificado por 20 Estados miembros del Consejo de Europa), que establece una prohibición general de la discriminación. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos desempeña un papel fundamental en la aplicación de estas disposiciones, garantizando que los Estados miembros cumplan sus obligaciones de protección contra la discriminación. Además, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) supervisa el cumplimiento de estas normas, ofreciendo recomendaciones específicas por país para abordar cuestiones de racismo, incluidos el antigitanismo, la xenofobia, el antisemitismo, la intolerancia y la discriminación.

76. El Consejo de Europa también reconoce que el discurso de odio, tanto en línea como fuera de ella, exacerba la división social y afecta negativamente a individuos, grupos y sociedades de diversas maneras, por ejemplo infundiendo miedo y causando humillación a las personas contra las que se dirige y teniendo un efecto inhibitorio sobre la participación en el debate público, lo que va en detrimento de la democracia. Cabe destacar que el discurso de odio *online* afecta de manera desproporcionada a las mujeres, perpetúa la violencia de género y la discriminación, y socava los esfuerzos para promover la igualdad y la seguridad tanto *online* como *offline* (véase CM/Rec(2019)1 y la Recomendación General n.º 1 del GREVIO, por sus siglas en inglés). Para abordar el problema del discurso de odio, el Consejo de Europa ha elaborado normas y recomendaciones exhaustivas destinadas a prevenirlo y contrarrestarlo, considerando un elemento importante para lograr la inclusión (CM/Rec(2022)16 y RPG núm. 15 de la ECRI). De acuerdo con esas normas, los Estados miembros deben desarrollar políticas, legislación y planes de acción amplios, asignar recursos e implicar a las distintas partes interesadas en esta tarea. Deben establecerse mecanismos de apoyo para ayudar a las personas objeto de discursos de odio, por ejemplo, proporcionándoles asistencia psicológica, médica y jurídica. Debe prestarse especial atención a los grupos marginados aplicando enfoques que tengan en

cuenta la edad y el género. También se alienta a los Estados miembros a trabajar con las organizaciones de la sociedad civil para sensibilizar, educar y garantizar el acceso a la asistencia jurídica y otros servicios de apoyo para las víctimas del discurso de odio (véase CM/Rec(2022)16 y RPG núm. 15 de la ECRI).

77. El discurso de odio puede movilizar a grupos y sociedades, unos contra otros, para provocar una escalada violenta y delitos de odio. De acuerdo con las normas del Consejo de Europa, deben incluirse en la legislación penal disposiciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para prevenir y combatir los delitos motivados por el odio, y debe darse prioridad a desenmascarar, reconocer y registrar el elemento de odio del delito. Los Estados miembros deben facilitar a las víctimas de delitos de odio el acceso a servicios de apoyo especializados. Debe prestarse especial atención a los niños y jóvenes. Se anima a los Estados miembros a garantizar el acceso a la asistencia jurídica gratuita para las víctimas de delitos de odio. La policía debe recibir formación sobre cómo reconocer los «indicadores de sesgo» de los delitos de odio y los Estados deben combatir la impunidad y responder a cualquier comportamiento sesgado por parte de las fuerzas del orden u otros profesionales del sistema de justicia penal hacia las personas objeto de delitos de odio. Los funcionarios públicos deben condenar los casos de delitos de odio. Los Estados miembros deben garantizar que las instituciones educativas y el personal docente contribuyan al desarrollo de una cultura de inclusión, y que los proveedores de servicios de Internet identifiquen y aborden los delitos de odio. Los Estados miembros también deben promover un espacio cívico seguro, inclusivo y propicio, tanto *online* como *offline*, en el que puedan operar las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de los delitos de odio (véase CM/Rec(2024)4). Impartir formación con un enfoque sensible al trauma a diversos grupos de partes interesadas, incluidos los responsables políticos, ayudaría a comprender la perspectiva de los grupos vulnerables, sus experiencias y antecedentes, y a adoptar políticas mejor adaptadas.

78. En lo que respecta a la protección de grupos específicos, el Consejo de Europa ha elaborado recomendaciones y estrategias a medida. Los documentos pertinentes establecen claramente que la integración e inclusión de los migrantes debe basarse en la protección de sus derechos y la prevención de su discriminación en todos los ámbitos de la sociedad y las políticas públicas. La discriminación directa o indirecta debe identificarse y eliminarse de forma sistemática, y debe combatirse principalmente mediante políticas públicas que contribuyan a la construcción de valores compartidos y de una identidad pluralista y abierta dentro de la sociedad (véase CM/Rec(2022)10).

79. En el caso de la población gitana e itinerante, el Consejo de Europa ha reconocido el antigitanismo

como una forma grave y específica de racismo basado en prejuicios y estereotipos. La RPG núm. 13 de la ECRI sobre la lucha contra el antigitanismo y las discriminaciones de los romaníes ofrece soluciones y recomendaciones concretas en el ámbito de la lucha contra la discriminación, incluso en diversas áreas de política pública; entre ellas se incluyen la educación inclusiva e intercultural, el empleo, la vivienda, la atención sanitaria, la lucha contra los delitos de odio y la promoción de la confianza mutua entre la población gitana y la población mayoritaria. Asimismo, se recalca la importancia de fomentar la diversidad en el seno de las fuerzas del orden y reforzar así la confianza mutua entre la población gitana y las autoridades policiales (véase la RPG núm. 13 de la ECRI y la Resolución 2523 (2023) de la PACE).

80. Para las minorías nacionales y los hablantes de lenguas regionales o minoritarias, las normas del Consejo de Europa exigen que los Estados tomen medidas adecuadas para proteger a las personas que puedan ser objeto de amenazas o actos de discriminación, hostilidad o violencia como consecuencia de su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa. La protección contra la discriminación debe garantizarse fomentando un espíritu de tolerancia y diálogo intercultural, y adoptando medidas eficaces para promover el respeto mutuo, la comprensión y la cooperación entre todas las personas que viven en su territorio (véase FCNM art. 4 y 6, y ECRML).

81. En el caso de las personas LGBTI, los Estados miembros deben adoptar las medidas adecuadas para combatir la discriminación, los delitos de odio y el discurso de odio basados en la orientación sexual, la identidad y expresión de género y las características sexuales (SOGIESC), así como por motivos múltiples. También deben garantizarse recursos legales efectivos, sanciones y reparación para las víctimas de discriminación, delitos de odio y discurso de odio. En el ámbito de la legislación nacional, debe asegurarse el desarrollo de un marco jurídico integral para prevenir y combatir la discriminación, el discurso de odio y los delitos de odio (a modo de ejemplo, mediante la tipificación penal de los delitos de odio por motivos de sexo, género, orientación sexual, identidad y expresión de género y características sexuales, y que dicho motivo pueda considerarse una circunstancia agravante). Los Estados miembros deben garantizar **investigaciones eficaces, rápidas e imparciales** de los delitos en los que se sospeche que el móvil es un motivo SOGIESC, incluso cuando sean cometidos

por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Además, los Estados deben garantizar la **seguridad y la dignidad** de las personas LGBTI en las prisiones u otras formas de detención. Deben **recopilar y analizar datos** sobre discriminación, intolerancia y delitos de odio relacionados con los motivos SOGIESC para abordar mejor estas cuestiones. Por último, pero no por ello menos importante, deberían adoptarse y aplicarse códigos de conducta para el gobierno y otros funcionarios públicos, que les obliguen a oponerse al discurso de odio contra las personas LGBTI (véase CM/Rec(2010)5 y Segunda Revisión Temática, RPG núm. 17 de la ECRI).

82. Aunque las políticas y medidas antidiscriminatorias sientan las bases de la igualdad, a menudo se centran principalmente en prevenir y abordar la desigualdad de trato (igualdad de oportunidades). Por lo tanto, es importante no solo prohibir la discriminación, sino también fomentar que las partes interesadas pertinentes pongan en práctica acciones positivas para garantizar una igualdad plena y efectiva. El objetivo de combinar las políticas antidiscriminatorias con medidas positivas es lograr la igualdad de resultados, de tal manera que todos los grupos de la sociedad puedan obtener resultados comparables en términos de educación, empleo, salud, representación política y en otras esferas de la vida. Esto va más allá de proporcionar igualdad de oportunidades; reconoce que los distintos grupos pueden necesitar distintos niveles de apoyo para superar las desventajas a las que se enfrentan debido a la discriminación pasada y presente, como un acceso limitado a una educación de calidad, peores resultados en salud, un menor estatus económico y una representación insuficiente en las instituciones políticas y sociales.

83. Una vez más, en este ámbito, es sobre todo a nivel local y regional donde estas políticas deben aplicarse, con la participación de una amplia gama de partes interesadas y aplicando enfoques interculturales como el que promueve desde hace muchos años el «Programa Ciudades Interculturales» del Consejo de Europa.

84. Este enfoque es fundamental para lograr una igualdad y una inclusión reales, en la que todas las personas no solo tengan las mismas oportunidades, sino que también puedan alcanzar los mismos resultados, dando lugar a una sociedad más igualitaria, justa e inclusiva.

Capítulo 4

Enfoques transversales para la inclusión de todas las personas

85. En los documentos más recientes del Consejo de Europa sobre la inclusión pueden identificarse nuevos enfoques y medidas transversales. En términos generales, junto con sólidas disposiciones antidiscriminatorias, se añaden nuevos elementos positivos (afirmativos) a los conceptos tradicionales de derechos humanos, igualdad y dignidad humana, con el objetivo no solo de proteger los derechos de una persona o de una comunidad, sino también de hacer que éstas se sientan parte de la sociedad y crear un sentimiento de pertenencia, lo que en última instancia conduce a un mayor nivel de inclusión.

a. Garantizar la igualdad/transversalizar la igualdad

La transversalización de la igualdad garantiza que las consideraciones relativas a la igualdad se tengan en cuenta en todas las fases de elaboración de las políticas y en todas las áreas de políticas.

Su objetivo es lograr la incorporación sistemática de las cuestiones de igualdad y lucha contra la discriminación.

Se lleva a cabo aplicando la integración de la igualdad a escala nacional, regional y local, y en todas las áreas de política.

Las medidas incluyen el desarrollo de presupuestos sensibles; y garantizar mecanismos de reparación judiciales y no judiciales.

86. De conformidad con el artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, todas las personas son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Garantizar la igualdad ha sido identificado como uno de los cuatro principios fundamentales de la integración intercultural en los apartados 17-19 de la CM/Rec(2022)10.

87. La igualdad está intrínsecamente relacionada con la lucha contra la discriminación y fomenta relaciones basadas en el respeto mutuo, la reciprocidad y la solidaridad entre ciudadanos de diversos orígenes, garantizando que todos puedan acceder y disfrutar plenamente de derechos, recursos y oportunidades. Es esencial contar con marcos jurídicos y políticos que garanticen la igualdad para todas las personas en un Estado miembro, asegurando que estén protegidas por la ley y libres de discriminación e intolerancia en todos los aspectos de la vida. Esto incluye garantizar

la igualdad de trato en los servicios públicos y hacer frente a todas las formas de intolerancia y discurso de odio.

88. La transversalización de la igualdad es la incorporación sistemática de las cuestiones de igualdad y lucha contra la discriminación en todas las fases del proceso de formulación de políticas, incluidas la elaboración, la aplicación y la revisión de las políticas. Debe incorporarse a los niveles nacional, regional y local de gobernanza, aplicarse a todos los ámbitos políticos, en especial a los mencionados anteriormente (educación, empleo, bienestar social y vivienda, y políticas de salud), y a todos los niveles de gobierno. Los presupuestos, incluidos los locales y regionales, deben elaborarse siguiendo los principios de los presupuestos sensibles, es decir, utilizando indicadores establecidos que garanticen que responden a las necesidades y prioridades de las comunidades locales, incluidos los grupos expuestos a la discriminación, los cuales deben participar en los procesos de diseño, ejecución y evaluación.

89. Como elemento esencial de los marcos jurídicos que garantizan la igualdad y prohíben la discriminación, es necesario establecer mecanismos de reparación judiciales y extrajudiciales para las víctimas de discriminación.

90. Es fundamental considerar la importancia de la igualdad «simbólica»: cómo se representan los distintos grupos sociales en los documentos jurídicos y políticos, así como en los debates políticos e institucionales. Debe evitarse el uso de un lenguaje que haga hincapié en las diferencias culturales, lingüísticas, históricas o de cualquier otro tipo como fuente de problemas o conflictos sociales. En general, las políticas de inclusión deben promover el reconocimiento mutuo y el respeto entre todos los miembros de la sociedad, sentando así las bases para una igualdad efectiva y un sentido compartido de pertenencia.

91. Por último, como ya se ha mencionado, es importante que las estrategias nacionales de inclusión garanticen no solo la igualdad de trato, sino al menos la igualdad de oportunidades, especialmente para los grupos marginados o minoritarios, combinada con la acción positiva, ya que la igualdad de trato por sí sola no aborda las barreras estructurales a las que se enfrentan estos grupos. Las comunidades marginadas suelen partir de una posición de desventaja debido a injusticias históricas, discriminación

sistémica y exclusión social. Si no se realizan esfuerzos intencionados y eficaces para garantizar la igualdad efectiva, la mera igualdad de trato puede perpetuar las desigualdades existentes, ya que estos grupos pueden carecer de los recursos, el apoyo o el acceso necesarios para beneficiarse de ese trato igualitario.

92. Con este fin, los Estados miembros deben considerar la aplicación de medidas específicas, además de las medidas generales, para hacer frente a las barreras que impiden a las personas pertenecientes a determinados grupos beneficiarse de las políticas generales. Al centrarse en los resultados, las estrategias nacionales, regionales y locales pueden romper más eficazmente los ciclos de discriminación, exclusión y pobreza resultante, conduciendo así hacia una sociedad más igualitaria, justa e inclusiva.

b. Valorar la diversidad

Valorar la diversidad enriquece a las comunidades, fomenta la innovación y promueve la armonía social.

Implica ver, tratar y comunicar la diversidad como un recurso y un activo valioso.

Se pone en práctica adoptando un discurso político e institucional positivo e inclusivo.

Entre las medidas se incluyen la formación de funcionarios públicos en competencias interculturales, la adopción de cartas de la diversidad y la lucha contra los estereotipos.

93. De conformidad con los apartados 20-22 de la Recomendación CM/Rec(2022)10, las políticas públicas a todos los niveles deben tener en cuenta el potencial de la diversidad, centrarse en maximizar su valor para la sociedad en su conjunto y fomentar la confianza, así como el sentido de convivencia y de pertenencia. Valorar la diversidad en la sociedad es importante porque enriquece a las comunidades, fomenta la innovación y promueve la armonía social. Adoptar diferentes perspectivas, culturas, orígenes y trayectorias conduce a una comprensión más amplia del mundo, lo que puede resultar en una resolución de problemas más creativa y una mejor toma de decisiones. Valorar la diversidad también fomenta el respeto mutuo y la empatía, contribuyendo a reducir los prejuicios, la discriminación y el discurso de odio.

94. Las estrategias de inclusión para todos deben definir y tratar la diversidad como un recurso valioso y un activo. El mensaje debe ser que la diversidad puede servir de catalizador para la innovación, ofreciendo ventajas significativas a organizaciones, comunidades y empresas. Este planteamiento también conduce al desarrollo de políticas que aprovechan el potencial de la diversidad al tiempo que reducen los retos asociados a la movilidad humana y las identidades diversas.

95. Las estrategias deben promover un discurso político e institucional que destaque el potencial positivo de la diversidad e incluya iniciativas de comunicación que compartan información objetiva sobre las contribuciones de personas de orígenes y perspectivas diversos, tanto históricamente como en el presente. Estos esfuerzos deben ir encaminados a contrarrestar la desinformación, los prejuicios, los estereotipos negativos y los rumores. No debe pasarse por alto el papel esencial de los entes locales y regionales en este ámbito, ya que es en las comunidades locales donde las personas de orígenes diversos se encuentran y experimentan el potencial de la diversidad.

96. Los funcionarios públicos deben recibir formación en competencias interculturales (véase los párrafos. 19 y 41 de la CM/Rec(2022)10) y, de forma independiente o con la ayuda de mediadores culturales, desempeñan un valioso papel a la hora de garantizar que se reconozcan y respeten las diferentes perspectivas a través de un diálogo constructivo y que los posibles conflictos se gestionen de forma eficaz. Las autoridades públicas pueden desempeñar un papel más importante en la promoción de la inclusión dando un buen ejemplo, a saber, promoviendo la diversidad entre el personal a través de políticas de contratación específicas o mediante sus normas de contratación pública, dando prioridad a aquellas empresas que hayan demostrado su compromiso con la diversidad, por ejemplo, mediante la firma y aplicación de cartas de diversidad.

c. Facilitar una interacción significativa

Fomentar una interacción significativa genera confianza y cohesión social a través de un compromiso positivo.

Requiere crear espacios y oportunidades para una interacción significativa.

Exige revisar/evaluar las políticas públicas para promover la mezcla intercultural.

Las medidas incluyen la participación de diversos residentes en actividades educativas, culturales y deportivas; así como la formación de funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil.

97. Las políticas públicas, a todos los niveles, deben tratar de crear espacios y oportunidades para una interacción significativa y positiva entre los miembros de la sociedad de diversos orígenes, como condición previa para la construcción de confianza y convivencia, así como para aprovechar las ventajas que aporta la diversidad (apartado 20 de la CM/Rec(2020)10). Para combatir la exclusión social y la segregación, se necesitan esfuerzos continuos y eficaces que involucren a los diversos residentes en interacciones significativas

mediante actividades educativas, culturales, deportivas, empresariales y de otro tipo. Además, es esencial fomentar debates constructivos sobre los objetivos comunes y los principios de una convivencia digna y pacífica. La interacción significativa entre individuos y grupos diversos se promueve mediante políticas públicas que fomentan la confianza, crean vínculos y transforman el espacio público de modo que se multipliquen las oportunidades de encuentro, intercambio y diálogo.

98. Todo ello exige que las autoridades públicas adopten una «lente intercultural» en su labor (apartado 28 de la CM/Rec(2022)10), reevaluando sus políticas y programas para determinar si fomentan o dificultan la mezcla intercultural, la interacción y la confianza. Es particularmente importante promover la integración y la interacción significativa en los espacios públicos en ámbitos políticos clave como la vivienda, la educación, el empleo, el emprendimiento, los servicios sociales y la planificación urbana, en lugar de permitir que la segregación se produzca de forma involuntaria.

99. Crear espacios y oportunidades para una interacción significativa también contrarresta el discurso de odio, los estereotipos y los prejuicios, ya que el encuentro con las personas «temidas» permite conocerlas mejor y confrontar nuestros prejuicios.

100. Asimismo se recomienda que tanto los funcionarios públicos como las organizaciones de la sociedad civil desempeñen un papel activo en la facilitación de dicha interacción (apartado 30 de la CM/Rec(2022)10). Por ello, deben recibir formación y apoyo para mejorar su competencia intercultural y tener la capacidad de facilitar intercambios y diálogos constructivos.

101. Abordar los estereotipos, los prejuicios y el discurso de odio y fomentar el diálogo intercultural también es fundamental para aplicar con éxito una estrategia de inclusión. Una representación inclusiva y que tenga en cuenta la diversidad de las minorías, en particular de las mujeres pertenecientes a minorías (véanse CM/Rec(2013)1 y CM/Rec(2019)1), en los medios de comunicación públicos y privados puede desempeñar un papel fundamental en la creación de condiciones para una interacción positiva. En este sentido, pueden contemplarse diversas medidas como, por ejemplo, promover la adopción de códigos de conducta por parte de los medios de comunicación, la diversificación del personal de las redacciones o la promoción de contenidos más inclusivos y culturalmente diversos. Sin embargo, estas medidas no deben atentar contra la libertad de prensa.

d. Fomentar la ciudadanía activa y la participación

Fomentar la ciudadanía activa y la participación garantiza sociedades inclusivas y estables a través de la democracia participativa.

Se consigue apoyando una implicación activa en la vida pública y en la toma de decisiones.

Requiere la formulación de políticas que fomenten la participación.

Las medidas incluyen implicar a las autoridades locales y regionales, garantizar la participación de jóvenes y niños y consultar con las organizaciones de la sociedad civil.

102. Las normas del Consejo de Europa establecen claramente que las sociedades inclusivas y estables son resultado de una democracia participativa, que respeta y reconoce el papel de todos los agentes (véase CM/Rec(2018)4). A este respecto, se recomienda a los Estados miembros que elaboren una política, en la que participen las autoridades locales y, en su caso, regionales, destinada a promover la participación de toda la ciudadanía en la vida pública local. Se aconseja reconocer y potenciar el papel que desempeñan las asociaciones y los grupos de ciudadanos como socios clave en el desarrollo y mantenimiento de una cultura de la participación. Las autoridades locales deben tener la posibilidad de introducir, a nivel de barrio, estructuras participativas que ofrezcan a la ciudadanía oportunidades de influir en su entorno inmediato. Garantizar la participación de jóvenes y niños reviste especial importancia (véase CM/Rec(2012)2 y la Carta Europea Revisada sobre la Participación de los Jóvenes en la Vida Local y Regional).

103. La necesidad de garantizar la ciudadanía activa y la participación de todos es un tema transversal para todos los grupos bajo el mandato del CDADI y se subraya enérgicamente en todas las normas pertinentes del Consejo de Europa específicas de cada grupo. Las personas migrantes y de origen migrante deben participar en los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones que les conciernen directamente, pero también se les debe animar a participar en la toma de decisiones relacionadas con la sociedad en general. Como mínimo, esto debería lograrse involucrando a las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de consulta; cuando la legislación relativa a las elecciones y la ciudadanía lo permita, las personas migrantes y de origen migrante también deberían poder votar y presentarse a las elecciones (véase CM/Rec(2022)10). Se debería animar especialmente a las mujeres y niñas migrantes y refugiadas a participar activamente en los procesos de toma de decisiones como parte de su proceso de integración y empoderamiento (véase CM/Rec(2022)17).

104. Debe garantizarse la participación de la sociedad civil gitana en todas las fases de la aplicación de las estrategias para la inclusión de los gitanos. Al igual que otros grupos, deben participar no solo en los procesos de toma de decisiones que les conciernen directamente, sino también en aquellos relacionados con la sociedad en general, tanto a nivel local como nacional. En los procesos de consulta debe garantizarse el equilibrio de género y el reflejo de la diversidad de las comunidades gitanas (véase CM/Rec(2008)5). Las mujeres y niñas gitanas deben ser activamente involucradas, incluso a través de actividades de sensibilización, para que estén debidamente informadas sobre la importancia de la participación política, los métodos y las oportunidades existentes. Estas medidas también deberían llegar a las mujeres y niñas gitanas que viven en zonas rurales (véase CM/Rec(2024)1). Asimismo, se hace especial hincapié en la participación política de los jóvenes gitanos (CM/Rec(2023)4). La participación de la población gitana en la vida pública y política a escala local, regional, nacional y europea debe incrementarse no solo a través de consultas, sino también mediante un compromiso activo, por ejemplo, promoviendo candidaturas de personas gitanas para las elecciones (véase la RPG núm. 13 de la ECRI y el Plan de Acción Estratégico para la Inclusión de los Roma y los Travellers del Consejo de Europa).

105. Para las personas pertenecientes a minorías nacionales y hablantes de lenguas regionales o minoritarias, deben establecerse las condiciones necesarias para su participación efectiva en la vida cultural, social y económica y en los asuntos públicos, en particular aquellos que les conciernen directamente. Debe prestarse especial atención a la participación de los jóvenes de las minorías nacionales (véanse CM/Rec(2023)9, FCNM y el Comentario Temático nº 2 del ACFC). Las normas del Consejo de Europa también recomiendan la creación, en la medida de lo posible, de una serie de órganos y procedimientos consultivos para garantizar los derechos y la participación de los hablantes de las lenguas regionales y minoritarias en el proceso de toma de decisiones. Los estados deben tener en cuenta las necesidades y los deseos expresados por los grupos que utilizan dichas lenguas. Se les anima a crear organismos, en caso necesario, para asesorar a las autoridades en todos los asuntos relacionados con los hablantes de lenguas regionales o minoritarias. En el ámbito de la educación, se recomienda crear uno o varios órganos de control encargados de supervisar las medidas adoptadas y los avances realizados en el establecimiento o el desarrollo de la enseñanza de las lenguas regionales o minoritarias y de elaborar informes periódicos de sus resultados, que se harán públicos. Asimismo, los organismos creados para garantizar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación deben contar con una representación o, al menos, tener en cuenta los intereses de los hablantes de lenguas regionales o minoritarias (véase ERCML).

106. Para las personas LGBTI, se subraya la necesidad de garantizar la libertad de asociación, la libertad de expresión y de reunión pacífica. Es necesario evitar cualquier forma de discriminación en el ejercicio de estos derechos (por ejemplo, en lo relativo a los complejos trámites para registrar una organización o el difícil acceso de las ONG a la financiación). Debe protegerse a los defensores de los derechos humanos. Deben evitarse los procedimientos restrictivos abusivos para organizar asambleas y debe garantizarse la protección de los participantes. Las normas existentes también señalan la necesidad de trabajar con diversas partes interesadas para garantizar la igualdad de las personas LGBTI. Al igual que en muchos ámbitos mencionados anteriormente, las medidas adoptadas para combatir la discriminación y la intolerancia contra las personas LGBTI deben llevarse a cabo en todos los niveles administrativos (local, regional y nacional), y deben facilitar la participación de una amplia gama de agentes de diferentes sectores de la sociedad, incluidas las esferas jurídica, social, religiosa, educativa, de la sociedad civil y cultural (véase CM/Rec(2010)5 y RPG núm. 17 de la ECRI).

107. En general, una sociedad que abraza la inclusión se basa en un fuerte sentido de ciudadanía individual, cimentado en un conjunto bien definido de derechos y responsabilidades. Esto depende asimismo de que los individuos sientan una conexión personal con la comunidad en general, en la que se reconozcan a sí mismos como conciudadanos que comparten valores comunes.

108. En este sentido, es fundamental implicar a personas de todos los orígenes para que sean ciudadanas activas y participen en la toma de decisiones, sobre la base de un marco claro de derechos y responsabilidades, en lo que respecta a las decisiones que les conciernen directamente, pero también en relación con aquellas que conciernen a la sociedad en su conjunto. Las estrategias de inclusión a nivel nacional, regional y local deben garantizar que existan mecanismos adecuados para dicha participación y que funcionen de manera eficaz para todas las personas.

e. Aplicar un enfoque interseccional

La aplicación de un enfoque interseccional permite abordar las formas agravadas de discriminación a las que se enfrentan las personas con múltiples identidades que interactúan entre sí.

Permite reconocer y analizar la interacción de múltiples orígenes y características.

Requiere adoptar perspectivas interseccionales en todas las políticas.

Las medidas incluyen la transversalización de la igualdad de género; y el abordaje de los retos específicos a los que se enfrentan los grupos expuestos a la discriminación.

109. El Consejo de Europa aboga firmemente por la aplicación de un enfoque interseccional en las estrategias de inclusión, reconociendo que las identidades de las personas están conformadas por la interacción de múltiples experiencias identidades y características que se superponen, tales como el sexo, el género, la «raza»⁴, el color, la lengua, la religión, la opinión política o de cualquier otro tipo, el origen nacional o social, la asociación con una minoría nacional, la propiedad, el nacimiento, la orientación sexual, la identidad y expresión de género, las características sexuales, la edad, el estado de salud, la discapacidad, el estado civil, la condición de persona migrante o refugiada o cualquier otra condición. Estas identidades que interseccionan pueden crear múltiples formas únicas de discriminación que no pueden comprenderse ni abordarse plenamente si se considera cada identidad por separado. El Consejo de Europa subraya que una perspectiva interseccional es crucial para desarrollar políticas que reflejen con precisión las complejas realidades a las que se enfrentan las personas que pertenecen a dos o más grupos desfavorecidos, y que a menudo experimentan niveles particularmente altos de discriminación, marginación y exclusión.

110. En la «Estrategia de Igualdad de Género del Consejo de Europa 2024 - 2029», el Consejo de Europa subraya que «integrar una perspectiva interseccional, teniendo en cuenta esta diversidad y las formas de opresión agravadas, es esencial para que la Organización adopte y aplique políticas y proyectos inclusivos». Por tanto, es necesario analizar las distintas necesidades y retos a los que se enfrentan determinados grupos e integrarlas en la elaboración de políticas y actividades». Este documento destaca que, sin una mirada interseccional, las políticas pueden ser demasiado amplias o no abordar adecuadamente los retos específicos a los que se enfrentan las mujeres que experimentan múltiples capas de exclusión.

111. Cabe destacar que la transversalización de la perspectiva de género es una parte importante y esencial para garantizar la inclusión de todas las personas. El enfoque y las metodologías desarrollados para la integración de la perspectiva de género son ejemplos valiosos y pueden servir de inspiración para una transversalización más amplia de la igualdad.

112. Las normas y orientaciones del Consejo de Europa señalan diversos retos a los que se enfrentan las mujeres y niñas migrantes, las mujeres y niñas

pertenecientes a minorías nacionales, las mujeres y niñas gitanas, así como las mujeres LGBTI (lesbianas, bisexuales, transexuales e intersexuales), quienes, debido a la discriminación interseccional, se encuentran entre los grupos más vulnerables. En este contexto, las normas del Consejo de Europa proponen medidas que deben implementar los Estados miembros para combatir el sexismo y los estereotipos de género, garantizar la igualdad de acceso a la justicia y la prevención de la violencia, mejorar la participación en la vida política, pública, social y económica, integrar la perspectiva de género e incluir un enfoque interseccional en todas las políticas y medidas adoptadas por el Consejo de Europa y sus Estados miembros.

113. La necesidad de transversalizar la igualdad de género en todas las políticas se menciona en el contexto de la inclusión de las personas migrantes y de origen migrante (véase el Marco modelo para una estrategia de integración intercultural a escala nacional, CM/Rec(2022)17 y la Resolución 2159 (2017) de la PACE), la inclusión de las mujeres y niñas gitanas (véase CM/Rec(2024)1) y la inclusión de las personas LGBTI (véase la RPG núm. 17 de la ECRI). Para todos estos grupos, la prevención de la violencia de género se destaca como un elemento importante.

114. El Consejo de Europa hace, asimismo, hincapié en la necesidad de transversalizar los derechos de las personas con discapacidad en las políticas destinadas a la protección e inclusión de otros grupos vulnerables, incluidos los que entran bajo el mandato del CDADI. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) promueve y protege los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. Dicha Convención reclama la igualdad de derechos, la no discriminación y la accesibilidad en todos los ámbitos de la vida, incluidos la educación, el empleo, la atención sanitaria y la participación política. Esta Convención insta a los países a adoptar medidas legislativas, políticas y prácticas para garantizar la plena inclusión y participación de las personas con discapacidad en la sociedad. De acuerdo con las normas del Consejo de Europa, las personas con discapacidad no deben ser discriminadas (véase el art. 14 del CEDH) y los Estados miembros deben tomar medidas para garantizar su inclusión en la vida comunitaria, garantizando, particularmente, el acceso a la educación y al empleo, así como adoptando acciones positivas para reducir las barreras de entrada (véase el art. 15 de la Carta Social Europea revisada). Las políticas pertinentes para la inclusión de las personas migrantes y de origen migrante deben abordar los retos derivados de la intersección entre el origen étnico y la discapacidad, garantizando que las personas migrantes discapacitadas y las personas de origen migrante reciban un apoyo adaptado a sus necesidades (véase el Marco modelo para una estrategia de integración

4. Dado que todos los seres humanos pertenecen a la misma especie, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, al igual que el ECRI, rechaza las teorías basadas en la existencia de diferentes «razas». Sin embargo, en este documento, el término «raza» se utiliza para garantizar que las personas que son percibidas de forma general y errónea como «pertenecientes a otra raza» no queden excluidas de la protección prevista por la legislación y la aplicación de las políticas.

intercultural a escala nacional y CM/Rec(2022)17). Del mismo modo, se debe integrar una perspectiva de discapacidad en las políticas para la inclusión de las personas gitanas e itinerantes (véanse, por ejemplo, CM/Rec(2023)4 y CM/Rec(2024)1), de las minorías nacionales (véase FCNM Compilación de comentarios temáticos del Comité Consultivo) y de las personas LGBTI (véase RPG núm.17 de la ECRI), reconociendo la marginación agravada y la discriminación interseccional a las que se enfrentan las personas con discapacidad de estos grupos.

115. El Consejo de Europa ha elaborado varias normas y directrices que incorporan enfoques interseccionales para proteger a los niños, niñas y jóvenes vulnerables. Estas normas reconocen que las formas múltiples y superpuestas de discriminación, como el género, la discapacidad, la condición migratoria y el origen socioeconómico, pueden agravar los riesgos para los jóvenes (véanse el Convenio de Estambul y el Convenio de Lanzarote). El Consejo de Europa ha establecido varias normas e iniciativas para promover la inclusión de la infancia y la juventud en las políticas nacionales, prestando especial atención a la participación y la interacción, la educación (incluida la educación de calidad y la educación en lenguas minoritarias) y otros ámbitos pertinentes. Debe fomentarse la participación de los padres y madres de niños y niñas pertenecientes a grupos vulnerables en la vida escolar y en la educación de sus hijos e hijas. Se debe animar y capacitar a los niños, niñas y jóvenes para que participen en la toma de decisiones relevantes para sus vidas y las de la sociedad en general (véase la siguiente sección).

116. Es importante destacar que las identidades de todos los grupos mencionados anteriormente pueden interseccionar (por ejemplo, personas gitanas LGBTI, personas gitanas de origen migrante, personas LGBTI de edad avanzada, mujeres de minorías nacionales con discapacidad, etc.), lo que da lugar a formas específicas y agravadas de discriminación. Por consiguiente, un enfoque interseccional es indispensable para crear y aplicar estrategias de inclusión eficaces que reflejen verdaderamente las diversas experiencias y necesidades existentes dentro la sociedad.

f. Implementar la gobernanza multinivel y la participación de las partes interesadas

Implementing multilevel governance and stakeholder engagement ensures policy consistency, knowledge sharing, and mutual learning across national, regional and local governance levels.

It needs establishing a bottom-up and participatory model for policy co-creation and coordination among all governance levels and societal actors.

It entails setting up governance frameworks based on partnerships.

Measures include involving local communities and grassroots organisations; use participatory approaches and self-assessment tools to evaluate multilevel governance effectiveness.

117. Los capítulos anteriores del presente documento muestran que diversas autoridades y agentes de ámbito nacional, regional y local deben contribuir a lograr una inclusión intercultural efectiva. La organización de la cooperación entre estos diversos agentes se garantiza a través de lo que se denomina gobernanza multinivel de la inclusión y la diversidad. Esta gobernanza multinivel tiene como objetivo «garantizar la coherencia de las políticas, la puesta en común de conocimientos y recursos, el intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo». La gobernanza multinivel debe basarse en un modelo ascendente y participativo que garantice la creación conjunta de políticas, la cooperación y la coordinación entre todas las autoridades públicas pertinentes, en todos los niveles de gobernanza, y que también incluya a todas las partes interesadas pertinentes en ámbitos de competencia compartida o interés común (véase el Marco modelo para una estrategia de integración intercultural a escala nacional). El Consejo de Europa recomienda aplicar 12 principios de buena gobernanza democrática que incluyen, entre otros, los principios de participación democrática, capacidad de reacción y rendición de cuentas (véase CM/Rec(2023)5).

118. Una herramienta útil para comprobar hasta qué punto se aplica ya la gobernanza multinivel para la inclusión intercultural, tal y como se describe en el Marco Modelo, es la Herramienta de Autoevaluación de la Gobernanza Multinivel (MLG) que el Comité de Expertos en Inclusión Intercultural (ADI-INT) está a punto de finalizar de acuerdo con su mandato. Esta herramienta tiene como objetivo definir el enfoque de gobernanza multinivel y multiactor de la inclusión. Proporcionará orientación política para formular, diseñar, aplicar y evaluar políticas interculturales nacionales siguiendo los principios de la gobernanza multinivel. A través de una serie de preguntas, permitirá a los Estados miembros llevar a cabo una autoevaluación para determinar si existen políticas públicas eficaces de integración intercultural, si se garantiza la coordinación entre todos los niveles de gobierno (incluida la cocreación con los niveles regional y local) y si se han establecido mecanismos de participación de múltiples partes interesadas.

119. La necesidad de involucrar a toda una serie de agentes de la gobernanza, así como a otras partes interesadas, en el proceso de diseño de la estrategia de inclusión, se pone de relieve una vez más en las

normas del Consejo de Europa en el caso de los grupos que están bajo el mandato del CDADI.

120. En relación con las personas migrantes y de origen migrante, se recomienda que las estrategias de integración contemplen el fortalecimiento de capacidades para apoyar a las instituciones y a las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo, la aplicación y la evaluación del impacto de las políticas de integración intercultural. En lo que respecta a la gobernanza multinivel y el enfoque multiactor, se recomienda establecer un marco de gobernanza sólido para la integración intercultural, basado en asociaciones entre todos los niveles de gobierno pertinentes (nacional, regional y local) y otras partes interesadas. Este marco debería facilitar la coordinación, la colaboración y la coherencia de las políticas entre los distintos niveles de gobernanza. La estrategia debe adoptarse mediante asociaciones entre las autoridades públicas de todos los niveles de gobierno, las instituciones locales, las organizaciones y grupos de la sociedad civil y el sector privado. Las políticas y los procesos de toma de decisiones deben contar con las aportaciones y la participación de las comunidades locales y de las organizaciones de base. Esto garantiza que las políticas se adapten también a las necesidades y realidades locales (véanse CM/Rec(2022)10 y CM/Rec(2022)17).

121. Se formulan recomendaciones similares en lo relativo al proceso de diseño de estrategias o políticas de inclusión para las personas gitanas e itinerantes. Deberá garantizarse la cooperación interministerial y la coordinación entre los distintos organismos implicados en la aplicación de la estrategia, para evitar la duplicación de esfuerzos y lograr una aplicación eficaz (véase CM/Rec(2008)5). Para garantizar el éxito de la estrategia de integración, es necesario implicar a numerosas partes interesadas en el proceso de aplicación, como la judicatura, la policía, los medios de comunicación y los proveedores de asistencia sanitaria, así como a las organizaciones de la sociedad civil, en particular aquellas que representan a las comunidades gitanas, y fomentar la confianza mutua entre estas comunidades y los funcionarios públicos, incluso mediante la participación de mediadores gitanos. A nivel local, es importante que la sociedad civil gitana participe en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas o estrategias pertinentes, ya que esto garantiza que se aborden sus necesidades y prioridades específicas (véase la RPG núm. 13 de la ECRI).

122. Para garantizar la participación efectiva de las minorías nacionales y de los hablantes de las lenguas regionales o minoritarias en la vida cultural, social, económica y en los asuntos públicos, deben establecerse las condiciones necesarias. Debe prestarse especial atención a la participación de los jóvenes pertenecientes a las minorías nacionales (véase

FCNM, Comentario temático nº 2 y CM/Rec(2023)9). Las normas del Consejo de Europa recomiendan la creación de órganos y procedimientos consultivos para garantizar los derechos y la participación de los usuarios de las lenguas regionales y minoritarias en la toma de decisiones. Los estados deben tener en cuenta las necesidades y los deseos de estos grupos y, si fuera necesario, crear órganos consultivos/asesores para asuntos relacionados con estas lenguas. En la educación, se aconseja crear un organismo supervisor que controle e informe sobre los avances en la enseñanza de las lenguas regionales o minoritarias. Asimismo, los órganos de los medios de comunicación deben representar o al menos tener en cuenta los intereses de los hablantes de lenguas regionales o minoritarias (véase ERCML).

123. Del mismo modo, es muy necesario trabajar con diversas partes interesadas para garantizar la igualdad de las personas LGBTI. Las medidas adoptadas para combatir la discriminación y la intolerancia contra las personas LGBTI deben aplicarse en todos los niveles administrativos (local, regional y nacional), y deben facilitar la participación de una amplia gama de agentes de diferentes sectores de la sociedad, incluidas las esferas jurídica, social, religiosa, educativa, de la sociedad civil y cultural. Es importante garantizar que los agentes relevantes de la sociedad civil, incluidas las personas LGBTI, sean consultados de manera estrecha en el desarrollo, aplicación y supervisión de las leyes, políticas y prácticas pertinentes. Debe garantizarse que los mandatos de los organismos de igualdad cubran expresamente la discriminación basada en motivos SOGIESC (por sus siglas en inglés) reales o percibidos. Se debe alentar a los partidos políticos y a los medios de comunicación a adoptar códigos de conducta pertinentes que se opongan al discurso de odio dirigido contra las personas LGBTI. Los organismos reguladores de los medios de comunicación públicos deberían organizar sesiones de formación para los profesionales de los medios de comunicación sobre las normas jurídicas y de otro tipo relativas a la igualdad LGBTI y sobre la lucha contra el discurso de odio LGBTI-fóbico, con miras a hacer cumplir dichas normas, en particular en los medios de comunicación electrónicos (véase CM/Rec(2010)5 y RPG núm. 17 de la ECRI).

124. Otro elemento importante de las políticas de inclusión es la cooperación con los parlamentos de los Estados miembros. Los Parlamentos, los Organismos de Igualdad y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) desempeñan un papel clave en la protección y promoción de la igualdad y la no discriminación. A este respecto, es importante recordar la Recomendación de Política General núm. 2 de la ECRI y los Principios de París en lo que respecta a las instituciones nacionales de derechos humanos, así como que los Estados miembros deben garantizar

la independencia de los Organismos de Igualdad y de las INDH. La cooperación entre los Organismos de Igualdad, las INDH y el Parlamento también es esencial, por lo que se recomienda identificar oportunidades para iniciativas conjuntas y celebrar eventos conjuntos para sensibilizar sobre cuestiones de igualdad y no discriminación, pero también explorar asociaciones sobre cuestiones de derechos humanos mediante la colaboración con organismos supranacionales, incluidas organizaciones intergubernamentales e instituciones financieras internacionales, en el ámbito de la igualdad y la no discriminación (véase la Resolución PACE 1998 (2014)).

125. En general, una estrategia de inclusión para todas las personas debe subrayar la importancia de la gobernanza multinivel y la participación de las partes interesadas en su diseño, aplicación y evaluación. La implicación de los distintos niveles de gobierno, nacional, regional y local, es crucial, ya que cada uno de ellos posee conocimientos, competencias, responsabilidades y capacidades específicas que pueden contribuir a unas políticas de inclusión más eficaces e integrales.

126. Este enfoque garantiza que las políticas se adapten a las necesidades específicas de las comunidades,

reflejando los diversos contextos dentro de un país, pero también que la aplicación de las estrategias sea realista y factible dentro de las limitaciones existentes (por ejemplo, capacidades jurídicas, presupuestarias o humanas). El enfoque de la gobernanza multinivel también debe perseguir garantizar la coherencia política entre los distintos niveles de gobierno en cuanto a objetivos, medios y mensajes públicos relacionados con la integración y la inclusión. Debe abarcar la armonización de las necesidades y los objetivos estratégicos para promover la coherencia y la eficacia en la aplicación de las políticas.

127. Conviene destacar la importancia de implicar a un amplio abanico de partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, los grupos comunitarios, el sector privado y las personas directamente afectadas por las políticas de inclusión. Este enfoque participativo fomenta una mayor transparencia y rendición de cuentas. Al involucrar a diversos agentes en el proceso de formulación de políticas, los gobiernos pueden crear un amplio consenso y apoyo público a las estrategias de inclusión. Este enfoque colaborativo ayuda a garantizar que las políticas no solo estén bien informadas y sean inclusivas, sino también sostenibles en el tiempo.

Capítulo 5

Medidas para la inclusión de grupos específicos

127. Todas las áreas de política fundamentales, así como los enfoques innovadores para la inclusión descritos anteriormente, son relevantes para la inclusión de todos los grupos que entran bajo el mandato del CDADI. Al mismo tiempo, algunas normas y documentos del Consejo de Europa formulan recomendaciones relacionadas con un grupo concreto en relación con un tipo específico de discriminación. Esto suele guardar relación con un tipo concreto de prejuicio o estereotipo negativo, con la historia de este grupo y el tipo de discriminación histórica a la que se enfrenta, o con las características de este grupo o su estatus social o jurídico.

128. Las recomendaciones políticas pertinentes para las personas migrantes y de origen migrante deben incluir, por ejemplo, el acceso al asilo (para quienes cumplan los requisitos), y proporcionar información traducida a sus lenguas maternas, así como garantizar oportunidades para participar en una interacción significativa, incluso antes de que se regularice su estancia en el país.

129. Las personas gitanas e itinerantes se han enfrentado a siglos de discriminación y a las consecuencias del antigitanismo, lo que ha conducido a la segregación y a la falta de confianza en las instituciones públicas. En consecuencia, los documentos del Consejo de Europa prohíben la segregación en relación con la asistencia sanitaria, la educación y la vivienda. La esterilización forzosa de mujeres y niñas gitanas también es motivo de especial preocupación. Se recomienda encarecidamente mejorar la confianza mutua entre la población gitana y las autoridades públicas, en particular mediante la contratación y formación de mediadores procedentes, entre otros, de la comunidad gitana, especialmente en el ámbito de la salud y la educación. Asimismo, los responsables políticos deben tener en cuenta que determinadas formas de violencia contra las mujeres y las niñas, como los matrimonios infantiles, precoces y forzados, representan obstáculos específicos a los que se enfrentan algunas niñas gitanas para acceder a la

educación, la atención sanitaria o el empleo, y que dichas prácticas afectan a su derecho al desarrollo (véase CM/Rec(2024)1).

130. Entre las recomendaciones específicas relacionadas con la inclusión de las minorías nacionales y los hablantes de lenguas regionales o minoritarias, cabe señalar que los documentos pertinentes del Consejo de Europa animan a establecer una cooperación transfronteriza, en particular entre las autoridades regionales o locales. Los Estados deben facilitar la cooperación y los contactos entre los hablantes de una misma lengua en los distintos estados interesados en los ámbitos de la cultura, la educación, la información, la formación profesional y la educación continua. Las disposiciones del Convenio marco para la protección de las minorías nacionales (FCNM) también garantizan el derecho a establecer instituciones educativas privadas, la protección frente a cambios arbitrarios en los límites administrativos que puedan afectar negativamente a las minorías nacionales, y el derecho a utilizar las lenguas minoritarias en la vida pública, incluidos los signos topográficos y la comunicación (véase FCNM).

131. Para las personas LGBTI, algunas cuestiones relativas al estatuto jurídico de las parejas del mismo sexo, el reconocimiento legal del género y el acceso a determinados tipos de asistencia sanitaria figuran entre las necesidades específicas y las medidas políticas que cabría mencionar. La legislación nacional debe garantizar un proceso rápido, transparente y accesible mediante el cual las personas puedan obtener el reconocimiento legal de su sexo (sin enfrentarse a requisitos innecesarios). La atención sanitaria específica para personas trans debe ser segura, asequible, oportuna y accesible para todas las personas. La legislación y las políticas deben prohibir las intervenciones médicas no consentidas en personas intersexuales. El personal sanitario debe recibir formación al respecto y las personas sometidas a tales procedimientos deben recibir asistencia. En cuanto a las personas que han recibido el reconocimiento legal del cambio de sexo,

debe facilitarse el cambio de documentos personales y garantizarse su derecho al matrimonio. Por último, pero no por ello menos importante, se recomienda a los estados que garanticen que las parejas que han formalizado su relación con personas del mismo sexo tengan los mismos derechos y disfruten de las mismas prestaciones que las personas que mantienen relaciones legalmente reconocidas con personas de distinto sexo.

132. Cabe señalar que, si bien estas medidas específicas (no exhaustivas) abordan las circunstancias u obstáculos concretos a los que se enfrentan estos grupos, muchas otras son comunes y transversales. Por ejemplo, la segregación escolar, un problema al que se enfrentan desde hace tiempo los niños gitanos, también debe abordarse en el caso de las personas migrantes y de origen inmigrante, quienes a menudo se enfrentan a la segregación escolar o en las aulas debido a la segregación espacial relacionada con la concentración en su lugar de residencia. Una educación inclusiva de calidad debe atender también las necesidades de estos niños

y niñas, independientemente de su origen o procedencia. La educación inclusiva puede significar crear un espacio de aceptación en el que todos los jóvenes reciban información completa y objetiva sobre orientación sexual, identidad y expresión de género y características sexuales. Para los niños y niñas de minorías nacionales, puede significar crear un espacio educativo donde puedan aprender en su lengua minoritaria específica y sobre la cultura relacionada con la misma, al tiempo que aprenden la lengua y la cultura de la población mayoritaria. Al mismo tiempo, la educación inclusiva también debe garantizar que el alumnado perteneciente a la mayoría pueda aprender las lenguas minoritarias. La educación inclusiva es una respuesta transversal a las necesidades de todos los grupos, a la vez que atiende a las necesidades específicas de cada uno de ellos, las cuales deben evaluarse cuidadosamente en cada etapa de la fase de planificación y aplicación, en consulta con los grupos afectados. Además, como se menciona en múltiples normas del Consejo de Europa, la diversidad dentro de cada uno de estos grupos debe reflejarse en el proceso de consulta.

Capítulo 6

Conclusiones

1. **Un enfoque integral de la inclusión:** Para lograr una igualdad y una inclusión plenas y efectivas, se recomienda que los Estados miembros del Consejo de Europa, en todos los niveles de autoridad, adopten estrategias de inclusión amplias e integrales. Numerosos aspectos relacionados con la inclusión efectiva son transversales, intersectoriales y relevantes para varios o todos los grupos sociales, por lo que pueden abordarse mediante un documento estratégico global. Un enfoque holístico garantiza que las barreras sistémicas y de otro tipo se aborden a nivel estructural, ayuda a la sociedad a avanzar hacia la inclusión para todas las personas y a integrar la inclusión en todos los aspectos de la vida y la gobernanza.

2. **Equilibrio entre las medidas generales y las específicas para cada grupo:** Aunque gran parte de las medidas necesarias para lograr la inclusión son universales y deben aplicarse mediante estrategias integrales de inclusión, siempre habrá lugar y necesidad de políticas y medidas específicas para cada grupo. El hecho de haber aplicado una estrategia de inclusión de amplio alcance no impide llevar a cabo intervenciones específicas y dirigidas a grupos concretos, cuando se considere necesario para abordar un problema concreto, garantizar de forma efectiva los derechos del grupo o abordar casos de discriminación interseccional.

3. **Fomento de la igualdad y lucha contra la discriminación mediante medidas positivas:** La promoción de la igualdad y la lucha contra la discriminación son elementos fundamentales de cualquier estrategia destinada a garantizar la inclusión de todas las personas. En este contexto, la igualdad debe entenderse como igualdad sustantiva y efectiva, lo que implica no solo igualdad ante la ley, igualdad de trato e igualdad de oportunidades, sino también igualdad de resultados y logros. Para alcanzar este nivel de igualdad, deben aplicarse acciones positivas adecuadas que aborden las desigualdades y las difíciles condiciones de partida de los grupos marginados, y creen condiciones que permitan a los miembros de dichos grupos alcanzar resultados comparables a los de la población en general.

4. **Lograr la inclusión como un proceso multiactor que beneficia a toda la sociedad:** La inclusión debe considerarse un objetivo político general y, por tanto, debe implicar a una amplia variedad de autoridades de todos los niveles de gobierno (nacional,

regional y local), así como a agentes no gubernamentales y a la sociedad en su conjunto. La inclusión no es solo una cuestión de acceso a los derechos para individuos o grupos minoritarios expuestos a la discriminación, sino también para el bienestar de la sociedad en su conjunto. Debe destacarse que todos los miembros de la sociedad se benefician de la inclusión, pero también tienen la responsabilidad de prevenir y combatir la discriminación y la intolerancia y de contribuir a que la sociedad sea inclusiva.

5. **Integrar la inclusión en todas las políticas:** La inclusión como objetivo general debe integrarse transversalmente en todos los ámbitos políticos que estén bajo la responsabilidad de las autoridades correspondientes. Debe prestarse especial atención a las siguientes áreas clave para la inclusión: educación, empleo e inclusión económica, bienestar social, vivienda, asistencia sanitaria, cultura y lucha contra la discriminación (incluido el discurso de odio). Estos ámbitos deben constituir el núcleo de las estrategias integrales de inclusión. Al mismo tiempo, deben aplicarse los enfoques transversales de la inclusión identificados en este documento, que incluyen: la transversalización de la igualdad, la valoración de la diversidad, la promoción de una interacción significativa, el fomento de la ciudadanía activa y la participación, la aplicación de un enfoque interseccional y la puesta en práctica de la gobernanza multinivel y la participación de las partes interesadas para la inclusión.

6. **Medición de la inclusión:** Si bien este documento pretende conceptualizar los términos, condiciones y principios necesarios para lograr la inclusión, uno de los retos a los que se enfrentan las autoridades es cómo supervisar y medir los avances en materia de inclusión en su contexto nacional. Por consiguiente, tendría sentido utilizar este documento de orientación como base para el desarrollo de un instrumento de aprendizaje entre pares y de evaluación comparativa, que identifique elementos concretos e indicadores para la evaluación de las políticas y estrategias de inclusión a nivel nacional, regional y local, y para determinar si dichas políticas y estrategias son integrales, eficaces y sostenibles.⁵

5. En sus Términos de Referencia (CM(2023)131), se encarga al ADI-INT que elabore un concepto y una metodología para una nueva herramienta de aprendizaje entre pares y de evaluación comparativa sobre estrategias de inclusión en los ámbitos bajo la responsabilidad del CDADI para finales de 2027.

Anexo 1 – Resumen del documento de orientación en una página

DOCUMENTO DE ORIENTACIÓN SOBRE ESTRATEGIAS DE INCLUSIÓN	
Objeto	Orientar e inspirar a las autoridades de todos los niveles de los Estados miembros del Consejo de Europa sobre estrategias integrales de inclusión.
Alcance	Áreas de política clave: educación; empleo; bienestar social y vivienda; sanidad, cultura; lucha contra la discriminación, los delitos de odio y el discurso de odio (<i>se presentan como las principales, pero deberían abarcarse todas las áreas de política</i>). Principales grupos destinatarios: Minorías étnicas, culturales, lingüísticas y religiosas, personas migrantes, personas gitanas e itinerantes, personas LGBTI y otros grupos no incluidos bajo el mandato del CDADI (<i>el estudio se centra en algunos grupos que se ponen como ejemplo que están bajo el mandato del CDADI; todos los grupos deberían estar cubiertos en las estrategias integrales de inclusión</i>).
Definición de inclusión	Enfoque holístico basado en los derechos humanos y los principios de no discriminación, que defiende la igualdad, la participación, la interacción y la diversidad, atendiendo a las necesidades de las personas pertenecientes a uno o varios grupos específicos.

ESTRATEGIAS INTEGRALES PARA LA INCLUSIÓN	
Objetivos	▶ Garantizar que se satisfacen las necesidades fundamentales de todos los grupos -comunes, específicas e interseccionales- mediante una estrategia de inclusión integral y unificada, en todas las áreas de política. ▶ Abordar las barreras sistémicas a la inclusión y promover la igualdad para lograr una protección efectiva frente a la discriminación, el discurso de odio y los delitos de odio; la participación igualitaria en la vida política y pública; el respeto, la valoración y los beneficios de la diversidad. ▶ Mejorar la cooperación y coordinación institucional, tanto interna como externa; reducir las desigualdades en la aplicación de políticas, grupos de destinatarios, y la competencia por los recursos y la atención política. ▶ Unas sociedades más inclusivas, igualitarias, justas y cohesionadas mejoran la interacción mutua, el conocimiento y el respeto, y el bienestar colectivo mediante un enfoque que abarca a toda la sociedad. ▶ Concienciar de que la inclusión beneficia y es responsabilidad de toda la sociedad.

Enfoques fundamentales	Igualdad: Integrar/transversalizar la igualdad en todas las políticas. Diversidad: Aceptar la diversidad como un valor y un recurso. Interacción: Crear oportunidades para establecer vínculos significativos. Participación: Garantizar que todas las personas puedan contribuir a la vida pública y a la toma de decisiones. Interseccionalidad: Abordar la discriminación interseccional por múltiples motivos, incluida la integración de la perspectiva de género. Gobernanza multinivel y participación de las partes interesadas: Adoptar un enfoque que involucre a todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local) y a todas las partes interesadas pertinentes.
Elementos constitutivos	Enfoque integral: Adoptar estrategias amplias para hacer frente a las barreras sistémicas y avanzar en la inclusión de todos los grupos, en beneficio de toda la sociedad, en los aspectos fundamentales de la vida y la gobernanza. Medidas compensadoras: Centrarse en políticas universales, y añadir políticas específicas de grupo si es necesario, en función de las necesidades y el contexto, teniendo en cuenta la interseccionalidad. Promoción de la igualdad: Entender la igualdad como sustantiva y efectiva, incluyendo la igualdad de oportunidades y de resultados. Proceso multiactor: Incluir a todos los niveles de gobernanza y actores sociales a través de un enfoque inclusivo, participativo y de toda la sociedad. Transversalización de la inclusión: La inclusión como un objetivo en todas las áreas de política y enfoques transversales. Medición de la inclusión: Desarrollar herramientas para hacer seguimiento y medir los avances, la eficacia y la sostenibilidad.

Anexo 2 – Normas y herramientas del Consejo de Europa

a. Documentos generales

Convenio Europeo de Derechos Humanos

Protocolo No. 12, 2000

Carta Social Europea revisada, 1996

Carta Europea Revisada sobre la Participación de los Jóvenes en la Vida Local y Regional

Carta Urbana Europea, 2023

Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, 2005

Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual (Convenio de Lanzarote)

Protocolo adicional a la Carta Europea de la Autonomía Local sobre el derecho a participar en los asuntos de la autoridad local, 2009

Recomendación CM/Rec(2024)4 sobre la lucha contra los delitos de odio, 7 de mayo de 2024

Recommendation CM/Rec(2023)5 to member States on the principles of good democratic governance, 6 September 2023

Recomendación CM/Rec(2022)16 sobre la lucha contra el discurso de odio, 20 de mayo de 2022

Recommendation CM/Rec(2022)1 of the Committee of Ministers to member States on the importance of plurilingual and intercultural education for democratic culture, 2 February 2022

Recommendation CM/Rec(2018)4 on the participation of citizens in local public life, 21 March 2018

Recommendation CM/Rec(2012)13 of the Committee of Ministers to member States on ensuring quality education, 12 December 2012

Recomendación CM/Rec(2012)2 sobre la participación de los niños y jóvenes menores de 18 años de edad, 28 de marzo de 2012

Recomendación CM/Rec(2010)7 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la Carta del Consejo de Europa sobre educación para la ciudadanía democrática y educación en derechos humanos, 11 de mayo de 2010

Guidelines for the protection and promotion of human rights in culturally diverse societies adopted by the Committee of Ministers: Human rights in culturally diverse societies, 2 March 2016

Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on upholding equality and protecting against discrimination and hate during the Covid-19 pandemic and similar crises in the future, Mayo 2020

Council of Europe Gender Equality Strategy 2024-2029

Marco de referencia de las competencias para una cultura democrática del Consejo de Europa

Recomendación nº 2 de Política General de la ECRI: Organismos de promoción de la igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional, revisada el 7 de diciembre de 2017

Recomendación nº7 de Política General de la ECRI sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial, revisada el 7 de diciembre de 2017

Recomendación nº 10 de Política General de la ECRI sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en la educación escolar y a través de ella, adoptada el 15 de diciembre de 2006

ECRI GPR No. 14 on Combating racism and racial discrimination in employment, adopted 22 June 2012

Recomendación General nº 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio y memorándum explicativo, adoptada el 8 de diciembre de 2015

ECRI Factsheet on Tackling racism and intolerance in the area of health care, 14 May 2024

Manual de derechos humanos para autoridades locales y regionales Vol. 1 y Vol. 2

The Congress of Local and Regional Authorities: Promoting diversity through intercultural education and communication strategies - [Report CG\(27\)6](#) - [Resolution 375 \(2014\)](#) - [Recommendation 365 \(2014\)](#)

The Congress of Local and Regional Authorities: Education for democratic citizenship: tools for cities - [Report CPL\(21\)6](#) - [Resolution 332 \(2011\)](#)

PACE Resolution 2339 (2020), Upholding human rights in times of crisis and pandemics: gender equality and non-discrimination

PACE Resolution 2257 (2019), Discrimination in access to employment

PACE Resolution 1998 (2014), Improving co-operation between national human rights institutions and parliaments in addressing equality and non-discrimination issues

Commissioner for Human Rights, "Protecting the right to health through inclusive and resilient health care for all", Issue Paper, 2021

Commissioner for Human Rights, "Fighting school segregation in Europe through inclusive education", Position Paper, 2017

Intercultural Cities Policy brief – Identifying and preventing discrimination at the local level, Council of Europe, 2020

b. Documentos de grupos específicos

Personas migrantes y de origen migrante

Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Strasbourg, 5 February 1992.

Recomendación CM/Rec(2022)17 del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre la protección de los derechos de las mujeres y niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, 20 de mayo de 2022

Recomendación CM/Rec(2022)10 sobre políticas multinivel y gobernanza para la integración intercultural, 6 de abril de 2022

Recommendation CM/Rec(2015)1 on intercultural integration

Y Review report on the implementation of Recommendation to Member States CM/Rec(2015)1 on intercultural integration (adoptado por el CDADI en febrero de 2021)

Recommendation CM/Rec(2011)2 of the Committee of Ministers on validating migrants' skills, 19 January 2011

Recommendation CM/Rec(2011)1 on interaction between migrants and receiving societies, 19 January 2011

Recommendation CM/Rec(2008)10 of the Committee of Ministers on improving access of migrants and persons of immigrant background to employment, 10 July 2008

Recommendation Rec(2004)2 of the Committee of Ministers to member states on the access of non-nationals to employment in the public sector, 24 March 2004

Recommendation No. R(88)14 of the Committee of Ministers to member states on migrants' housing, 22 September 1988

Marco modelo para una estrategia de integración intercultural a escala nacional, CDADI, adoptado el 17 de junio de 2021

Orton A. (2012), "Building migrants' belonging through positive interactions – A guide for policy-makers and practitioners", Council of Europe

Compendium of good practices on intercultural integration and multilevel governance, CDADI, 4 November 2024

The Congress of Local and Regional Authorities: [Recommendation 481 \(2022\)](#) on the Reception of women and children refugees in Europe's cities and regions

PACE Resolution 2244 (2018), Migration from a gender perspective: empowering women as key actors for integration

PACE Resolution 2159 (2017), Protecting refugee women and girls from gender-based violence

ECRI Factsheet on Integration and inclusion of migrants, 13 March 2024

Personas gitanas e itinerantes

Recommendation CM/Rec(2024)1 of the Committee of Ministers to member States on equality of Roma and Traveller women and girls, 5 April 2024

Recomendación CM/Rec(2023)4 sobre la participación de la juventud Roma, 5 de abril 2023

Recommendation CM/Rec(2022)5 of the Committee of Ministers to member States on passing on remembrance of the Holocaust and preventing crimes against humanity, 17 March 2022

Recomendación CM/Rec(2020)2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la inclusión de la historia a de los romaníes y/o las poblaciones itinerantes en los planes de estudio y los materiales de enseñanza, 1 de julio de 2020

Recommendation CM/Rec(2012)9 of the Committee of Ministers to member States on mediation as an effective tool for promoting respect for human rights and social inclusion of Roma, 12 September 2012

Recommendation CM/Rec(2009)4 of the Committee of Ministers to member states on the education of Roma and Travellers in Europe, 17 June 2009

Recommendation CM/Rec(2008)5 of the Committee of Ministers to member states on policies for Roma and/or Travellers in Europe, 20 February 2008

Recommendation Rec(2006)10 of the Committee of Ministers on better access to health care for Roma and Travellers in Europe, 12 July 2006

Recommendation Rec(2001)17 of the Committee of Ministers on improving the economic and employment situation of Roma/Gypsies and Travellers, 24 March 2001

Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos (2020-2025)

Recomendación de Política General No. 13 de la ECRI sobre la lucha contra el antigitanismo y las discriminaciones contra los romaníes/gitanos, modificada el 1 de diciembre de 2020

PACE Resolution 2523 (2023), Institutional racism of law enforcement authorities against Roma and Travellers

PACE Resolution 2413 (2021), Discrimination against Roma and Travellers in the field of housing

PACE Resolution 2153 (2017), Promoting the inclusion of Roma and Travellers

Feasibility study on desegregation and inclusion policies and practices in the field of education for Roma and Traveller children, CDADI(2024)19rev

ADI-ROM Thematic report on early childhood education, CM(2024)121

Recursos del proyecto ROMACT

Toolkit for Police Officers: Council of Europe standards on racially motivated crimes and non-discrimination with a focus on Roma and Travellers

Minorías nacionales

Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, (STE nº 157), 1 de febrero de 1995

Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (ETS No. 148), 5 de septiembre de 1992

Thematic Commentary No. 1 on Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities

Thematic Commentary No. 2 on Participation under the Framework Convention for the Protection of National Minorities

Thematic Commentary No. 3 on Language Rights under the Framework Convention for the Protection of National Minorities

Thematic Commentary No. 4 on the Scope of Application under the Framework Convention for the Protection of National Minorities

FCNM Compilation of thematic commentaries of the Advisory Committee, 2nd edition

Recommendation CM/Rec(2023)9 on the active political participation of national minority youth, 4 October 2023

PACE Resolution 2368 (2021), Preserving national minorities in Europe

PACE Resolution 2364 (2021), Ethnic profiling in Europe: a matter of great concern

PACE Resolution 2262 (2019), Promoting the rights of persons belonging to national minorities

PACE Resolution 2040 (2014), The situation and rights of national minorities in Europe

Personas LGBTI

Recomendación CM/Rec(2010)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre medidas para combatir la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, 31 de marzo de 2010

Y the Second report on the implementation of the Recommendation (2020)

Y the Second Thematic Review of CM/Rec(2010)5 on combating hate crimes (2023)

Y la Third thematic review of the implementation of the Council of Europe Committee of Ministers Recommendation (2024): Right to the highest attainable standard of health and access to healthcare for LGBTI people in Europe

Recomendación nº17 de Política General de la ECRI para prevenir y combatir la intolerancia y la discriminación contra las personas LGBTI adoptada el 28 de junio de 2023

The Congress of Local and Regional Authorities: Protection of LGBTI people in the context of rising anti-LGBTI hate speech and discrimination: the role of local and regional authorities - [Report CG\(2021\)40-18](#) - [Resolution 470 \(2021\)](#) - [Recommendation 458 \(2021\)](#)

The Congress of Local and Regional Authorities: Guaranteeing lesbian, gay, bisexual and transgender (LGBT) people's rights: a responsibility for Europe's towns and regions - [Report CG/2015\(28\)9](#) – [Resolution 380 \(2015\)](#)

The Congress of Local and Regional Authorities: Freedom of assembly and expression for lesbians, gays, bisexuals and transgendered persons - [Resolution 230 \(2007\)](#)

PACE Resolution 2543 (2024), Freedom of expression and assembly of LGBTI people in Europe

PACE Resolution 2576 (2024), Preventing and combating violence and discrimination against lesbian, bisexual and queer women in Europe

PACE Resolution 2417 (2022), Combating rising hate against LGBTI people in Europe

PACE Resolution 2418 (2022), Alleged violations of the rights of LGBTI people in the Southern Caucasus

PACE Resolution 2191 (2017), Promoting the human rights of and eliminating discrimination against intersex people

PACE Resolution 2048 (2015), Discrimination against transgender people in Europe

The Commissioner's Human Rights Comment "Comprehensive sexuality education protects children and helps build a safer, inclusive society", 21 July 2020

Feasibility study on age-appropriate comprehensive sexuality education to strengthen responses for – inter alia – preventing and combating violence, including risky or harmful sexual behaviour by children, CDENF(2024)08

c. Integración de la perspectiva de género

Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul)

Recomendación CM/Rec(2019)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros para prevenir y combatir el sexismo, 27 de marzo de 2019

Recommendation CM/Rec(2013)1 of the Committee of Ministers to member States on gender equality and media, 10 July 2013

Recommendation CM/Rec(2007)17 of the Committee of Ministers to member States on gender equality standards and mechanisms, 21 November 2007

Recomendación CM/Rec(2007)13 del Comité de Ministros a los Estados Miembros relativa a la integración de la dimensión de género en la educación, 10 de octubre de 2007

Recomendación CM/Rec(2003)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones en los ámbitos político y público, de 12 de marzo de 2003

Recommendation R(98)14 of the Committee of Ministers to member States on gender mainstreaming, de 7 de octubre de 1998

Recommendation R(96)5 of the Committee of Ministers to member States on reconciling work and family life, 19 June 1996

GREVIO General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women, 20 October 2021

d. Otros documentos pertinentes

Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Terms of Reference of the Committee of Experts on Intercultural Inclusion (ADI-INT) 2024-2027

Terms of Reference of the Steering Committee on Anti-discrimination, Diversity and Inclusion (CDADI) 2024-2027

Herramientas y recursos antirrumores del Programa Ciudades Interculturales (ICC)

ICC Policy brief – Identifying and preventing discrimination at the local level

www.coe.int

El Consejo de Europa es la principal organización del continente que defiende los derechos humanos. Cuenta con 46 Estados miembros, incluidos todos los miembros de la Unión Europea. Todos los Estados miembros han suscrito el Convenio Europeo de Derechos Humanos, tratado concebido para proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos supervisa la aplicación del Convenio en los Estados miembros.