



**DISCRIMINACIÓN RACIAL EN ALEMANIA: LOS MEDIOS
EMPLEADOS PARA LUCHAR CONTRA EL RACISMO DE LOS
GRUPOS MINORITARIOS Y LA PRÁCTICA DEL RACIAL
*PROFILING***

***RACIAL DISCRIMINATION IN GERMANY: THE MEANS USED TO
COMBAT RACISM OF MINORITY GROUPS AND THE PRACTICE
OF RACIAL PROFILING***

TIFFANY-MILAGROS SÁNCHEZ-CABEZUDO RINA
Universidad Rey Juan Carlos

Recibido: 03/01/2021 Aceptado: 23/06/2021

RESUMEN

En los últimos años se han venido originando fuertes conductas discriminatorias en los países europeos que han hecho que los organismos internacionales fortalezcan aún más los mecanismos de lucha contra la discriminación en general, y la discriminación racial en particular. En este artículo, nos centraremos en analizar cuál es la situación de los grupos minoritarios en uno de los países que más ha sufrido la exclusión social especialmente durante la etapa dictatorial de Adolf Hitler, con la persecución de los judíos, y que desencadenó la II Guerra Mundial; como el caso de Alemania. Además, nos centraremos en el estudio de una práctica denominada *racial profiling*, que se lleva a cabo por parte de la policía federal alemana y que ha llamado la atención de los organismos internacionales. Esta práctica ha sido objeto de controversias ya que se puede considerar

que las fuerzas del orden lo que hacen es llevar a cabo su trabajo poniendo especial atención en grupos que son más propensos a cometer hechos delictivos.

Palabras clave: Alemania, discriminación racial, igualdad, racial profiling.

ABSTRACT

In recent years, strong discriminatory behaviors have been originating in European countries that have caused international organizations to further strengthen mechanisms to combat discrimination in general, and racial discrimination in particular. In this article, we will focus on analyzing the situation of minority groups in one of the countries that has suffered most from social exclusion, especially during the dictatorial period of Adolf Hitler, with the persecution of Jews, and which triggered World War II; such is the case of Germany. In addition, we will focus on the study of a practice called racial profiling, which is carried out by the German federal police, and which has attracted the attention of international organizations. This practice has been the subject of controversy since it can be considered that the forces of law and order are carrying out their work by paying special attention to groups that are more likely to commit criminal acts.

Keywords: Germany, racial discrimination, equality, racial profiling, racial profiling.

I. INTRODUCCIÓN

Tras el periodo de antisemitismo que se vivió durante los años 1934 a 1945 en Alemania, los mecanismos internacionales que se pusieron en marcha especialmente tras la II Guerra Mundial, fueron dirigidos a luchar contra la discriminación racial para que no volviera a repetirse una de las peores masacres que se han conocido en nuestra historia.

No obstante, los procesos migratorios tras la crisis financiera, económica y en estos últimos dos años de la COVID-19, han hecho que el número de población extranjera incremente en la mayoría de los países desarrollados, algo que en Alemania concretamente viene generando graves problemas de convivencia, ya que son reiteradas las conductas de odio y violencia hacia los grupos raciales más vulnerables. Según la Oficina Federal de Estadística Alemana, a fecha de 31 de diciembre de 2017 recogía que del total de 82.576.903, unas 10.623.940 eran de

nacionalidad extranjera. Las últimas informaciones recogen que el número de extranjeros ha aumentado del 12,7 % en 2020 al 13,1 % en 2021¹. Estos datos nos permiten señalar que Alemania tiene una población multicultural en la que, ajeno a los años de la Alemania nazi, conviven extranjeros de distintos Estados, tanto comunitarios como no comunitarios².

Sin embargo, esta convivencia, lejos de ser una convivencia pacífica, ha generado situaciones de odio y rechazo, considerándolo la Agencia Europea de Derechos Fundamentales como un problema social y político significativo³. Por su parte⁴, la Agencia Antidiscriminatoria de Alemania ha experimentado un fuerte incremento de denuncias por conductas discriminatorias, provocando que el jefe de la Agencia hiciera un llamamiento a las autoridades alemanas para que adoptaran los medios necesarios de lucha contra estos ataques. Sin embargo, el problema de odio racial no sólo germina de la población alemana, sino desde las propias instituciones, como el caso de la policía federal, que habitualmente utiliza una práctica que ha sido apodada con el nombre del *racial profiling*⁵.

Esta práctica implica medidas soberanas basadas en los rasgos físicos distintivos de las personas, con independencia de si existe o no sospecha alguna en su contra. Es decir, se trata de actuaciones arbitrarias sobre grupos minoritarios que tienen unas características étnicas o raciales, y que ha sido considerado por algunas posiciones doctrinales como una clara violación de los Derechos Humanos Fundamentales.⁶

Teniendo en cuenta lo expuesto, es necesario preguntarnos si realmente la práctica anteriormente citada constituye o no una violación de los Derechos Humanos o si, por el contrario, se trata de conductas permitidas que tienen como

1 Ministerio de trabajo y economía. "Datos oficiales sobre extranjeros en Alemania a 31.12.2017. Españoles en el mercado laboral". *Actualidad Internacional Socio laboral*, 1 de junio de 2018, núm. 224.

2 Ministerio de trabajo y economía. "Informe de vida de los inmigrantes en Alemania". *Actualidad Internacional Socio laboral*, 1 de junio de 2014.

3 Agencia europea de derechos fundamentales. "Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of anti-Semitism". <https://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>.

4 Álvaro Lozano, *La Alemania Nazi: 1933 a 1945*, 2º ed. (Madrid: Marcial Pons, 2011).

5 Carmen Cerdá Martínez-Pujalte, "El problema de la discriminación en el ámbito privado: una aproximación a las legislaciones recientes en Alemania y España", *Revista de Derecho Privado* 16 (2009): 103-146, doi: 0123-4366.

6 Danzal Wagman, "Discriminación policial-Racial profiling", *Boletín criminológico* 87 (2006): 2-4, doi: 1137-2427.

finalidad luchar contra la delincuencia, asumiendo que tales prácticas se repiten en otros Estados europeos.

II. CONTEXTO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS

Los deberes de igualdad de trato y la prohibición de discriminación ocupan un lugar primordial en el Derecho Internacional, en el Derecho Europeo y en el Derecho interno de los Estados⁷.

Tras la II Guerra Mundial⁸ en 1945, los representantes de 50 países se reunieron en San Francisco, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, para redactar la Carta de las Naciones Unidas. La finalidad primordial de la creación de la ONU fue que no se volvieran a repetir los actos de barbarie y ultrajantes para la conciencia de la humanidad que se vivieron durante la etapa de la Alemania nazi y posteriormente durante la II Guerra Mundial. Para ello, los líderes del mundo decidieron complementar la Carta de las Naciones Unidas con una hoja de ruta para garantizar los derechos de todas las personas en cualquier sitio y en todo momento, convirtiéndose este documento posteriormente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que fue examinada en la primera sesión de la Asamblea General en 1946⁹. Se trata de una Declaración que ha marcado un hito en la historia de los Derechos Humanos, especialmente en lo que respecta a la igualdad de trato recogido en el artículo 2, y la igualdad ante la ley, manifestada en el artículo 7. Sin embargo, Alemania no se incorporaría a la ONU hasta 1973, aunque la Declaración Universal tuvo un gran efecto sobre la Ley Fundamental Alemana ya que aprobada en 1949, incorporó los deberes de igualdad que se reconocían en la misma.

La ONU no fue el único instrumento de lucha en pro de los derechos de las personas y la eliminación de la discriminación racial, pues el Consejo de Europa, creado el 5 de mayo de 1949 e integrado por 47 Estados, incorporándose Alemania el 13 de julio de 1950, ha tenido una labor imparable siendo sus objetivos principales, la defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado de Derecho. De la mano de esta institución se aprobó el

7 Manuel Bautista Jiménez, “El Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales; construyendo un sistema europeo de protección de las minorías”, *Revista de Instituciones europeas* 3 (1995): 939-960, doi: 0210-0924.

8 Manuel Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 2^o ed. (Valencia: Tecnos, 1994).

9 La DUDH fue adoptada por las Naciones Unidas (ONU), que acababa de establecerse, el 10 de diciembre de 1948. Su adopción reconocía que los derechos humanos son la base de la libertad, la justicia y la paz.

Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, más conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos, que entró en vigor en 1953. Representa este Convenio un planteamiento idéntico a la Declaración Universal de Derechos Humanos, porque a pesar de no contener ninguna disposición sobre la protección de las minorías étnicas, sí reconoce el principio de no discriminación en el disfrute de los derechos que se proclaman.

No será hasta 1992 cuando se apruebe uno de los instrumentos internacionales que más importancia ha tenido en defensa de los grupos minoritarios; la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias de 1992, que fomenta y protege las lenguas regionales y minoritarias, como un aspecto amenazado del patrimonio cultural europeo garantizándose que los hablantes de una lengua regional o minoritaria puedan utilizarlo en la vida pública y privada¹⁰.

A la luz del Consejo de Europa, dos años más tarde, en 1994 se crea un organismo especializado en la lucha contra la discriminación racial, el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia; la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI). Se trata de un organismo encargado directamente de supervisar la situación de racismo dentro de cada Estado miembro del Consejo de Europa, elaborando informes con resultados y sugerencias sobre cómo cada Estado debe lidiar con los problemas que se identifican.

A partir de ese momento, se puede observar como las actuaciones de las instituciones internacionales emprenden actuaciones de protección sobre las minorías étnicas, ya que tras la creación del organismo anteriormente citado, tras la Conferencia cumbre del Consejo de Europa, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros plantean que el odio y la xenofobia es un problema que afecta a la mayoría de los Estados, por lo que se elabora el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales, que se ratificaría por Alemania en 1994. Se trata del primer instrumento multilateral del Consejo de Europa jurídicamente vinculante, dedicado a proteger a las minorías nacionales, pues los mecanismos utilizados hasta ese momento no habían sido suficientes para acabar con este grave problema social que asolaba a la mayoría de los Estados. Sin embargo, el hecho de ser uno de los primeros instrumentos internacionales que

10 María Gil de Mejía, "Violencia contra inmigrantes: una mirada desde la realidad alemana", *Alternativas cuaderno de trabajo social*, 10 (2002): 347-358, doi: 1989-9971.

afrontaba este problema presentaba un defecto de fondo, la falta de definición del concepto de minoría nacional.

Esta ambigüedad ha hecho que los Estados adopten el Convenio con un gran margen de libertad, decidiendo cada uno qué grupos sociales se encuentran dentro de su ámbito de aplicación. Aunque la mayor parte de los Estados han interpretado dicho concepto de forma restrictiva, concretamente Alemania ha incluido sólo dentro del mismo a los ciudadanos alemanes de origen eslavo, danés y a los miembros de grupos étnicos que han residido tradicionalmente en Alemania (frisians, sintis y roma)¹¹.

Esto no deja de ser un problema, ya que actualmente en Alemania coexisten muchos grupos minoritarios que merecen una especial protección.

A pesar de la imparable labor por parte de las instituciones internacionales para luchar en defensa de la igualdad y contra la discriminación racial, racismo y xenofobia, Alemania sigue presentando graves problemas, de hecho, es bastante reciente la Recomendación General número 15 adoptada el 8 de diciembre de 2015 por parte de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia. En él se advierte a las autoridades alemanas la necesidad de restablecer la situación tras la vulneración del artículo 4 del Convenio Internacional sobre la Eliminación de cualquier tipo de discriminación racial, al no haberse investigado eficazmente unas declaraciones de las autoridades alemanas que incluían generalizaciones sobre características negativas de la población turca y, que exhortaban a negarles el acceso a servicios sociales y a prohibir la entrada de inmigrantes, puesto que el Comité consideró que la primera contenía ideas de superioridad racial y la última incluía una incitación a la discriminación racial¹².

Por parte de la Unión Europea, la labor para eliminar la discriminación racial no ha sido menor. Es primordial destacar el Tratado de Ámsterdam donde se otorgó al Consejo de la Unión Europea la facultad para adoptar medidas destinadas a luchar contra el racismo, y para ello se dictaron dos directivas; la directiva de la UE 2000/43/CE y la 2000/78/CE. En lo que respecta a la primera (igualdad racial)¹³ se desarrolla el principio de igualdad de trato entre todas las

11 Eugenia Relaño Pastor, "Una valoración del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa en su quinto aniversario", *Migraciones* 17 (2005):185-214, doi: 1138-5774.

12 Recomendación general número 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio y memorándum explicativo de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia adoptada el 8 de Diciembre del 2015.

13 Directiva 2000/43 del Consejo de 29 junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

personas, con independencia de su origen racial o étnico, siendo uno de los primeros actos jurídicos que se adoptaron por la Unión Europea. La segunda directiva se dirige a establecer un marco general que cubra una diversidad de motivos discriminatorios¹⁴, aplicables en el medio de trabajo, prohibiéndose distintas formas de discriminación, y entre ellas, la racial.

Antes de estas directivas, muy pocos Estados disponían de leyes y mecanismos detallados que prohibiesen la discriminación y la xenofobia, lo que hizo que tras su entrada en vigor los Estados miembros tuvieran que mejorar los mecanismos de lucha contra la discriminación, que hasta ese momento eran bastante deficientes. La protección principal de las directivas reside en ámbitos como el empleo, acceso al régimen de la seguridad social, la compra de bienes o la utilización de servicios, algo que ha supuesto un gran avance social, ya que estos grupos minoritarios empiezan a tener las mismas oportunidades que el resto de la población.

Se abre canales también, para la presentación de denuncias de las víctimas de discriminación, y se permite que las entidades como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los sindicatos las ayuden para acudir a los tribunales, poniendo a su disposición los medios necesarios para darles la voz que durante muchos años habían estado silenciadas. Además, se exige a los gobiernos la creación de un “organismo de igualdad” especializado para promover la igualdad, creando oportunidades para que las minorías desfavorecidas mejoren su situación social alentando a la contratación de estos grupos desfavorecidos¹⁵. Si bien es cierto que muchos de los Estados han adaptado su legislación para conseguir cumplir con las directivas anteriores, quedan todavía algunos que no han realizado los cambios suficientes para adaptarlas a su legislación nacional.

Como se puede observar, las actuaciones internacionales y europeas han ido en progreso, especializándose cada vez más e identificando el problema principal de discriminación, aunque concretamente en Alemania, las agresiones violentas por odio hacia los extranjeros se han duplicado, lo que permite observar que todavía, desde un punto de vista internacional, queda mucho por hacer.

14 Directiva 2000/78 del Consejo de 27 noviembre 2000 relativa al establecimiento de un nuevo marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

15 Agencia europea de derechos fundamentales. <https://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and..>

III. NORMATIVA CONSTITUCIONAL ALEMANA Y LA TRANSPOSICIÓN DE LAS DIRECTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Tras realizar un análisis de los mecanismos internacionales utilizados para luchar contra la discriminación, el odio y la xenofobia, es importante mencionar cuál ha sido la respuesta del Estado alemán para luchar internamente contra ello.

1. APROXIMACIÓN A LA LEY GENERAL DE TRATAMIENTO IGUALITARIO

No es ajeno el pasado nazi que arrastra Alemania y que sigue teniendo efectos en la sociedad actual, ya que uno de los grupos minoritarios que más agresiones racistas sufren son los ciudadanos afroamericanos. Cabe recordar que los territorios bajo ocupación alemana sometieron a personas de raza negra a situaciones vejatorias, que incluían desde el aislamiento hasta la persecución, la esterilización, los experimentos médicos, la encarcelación, la brutalidad y el asesinato, aunque no hubo un programa sistemático para su eliminación, como fue el caso de los judíos¹⁶.

Siguiendo el orden cronológico, como respuesta a la situación de xenofobia hacia grupos sociales minoritarios, la República Federal de Alemania incorporó los deberes de igualdad a la Ley Fundamental ratificada en 1949 en Bonn, recogiendo en su artículo 1, que “el Estado alemán se compromete a respetar y proteger la dignidad humana” reconociendo que los “Derechos Humanos son inviolables e inalienables, vinculando a todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial”. Continúa en su artículo 3 con el reconocimiento de la igualdad de todas las personas ante la ley, sin embargo, no será hasta 1994 cuando este precepto se complete incorporando la igualdad del hombre y la mujer, los cuales gozarán de los mismos derechos, imponiendo la obligación del Estado a promover la realización efectiva de la igualdad de derechos e impulsando las desventajas existentes.

Posteriormente en 1998 Alemania da un paso al frente, y elabora una Plataforma de Discusión interna, donde las organizaciones no gubernamentales y varios Ministros del Gobierno Federal Alemán, intercambian ideas e informaciones sobre cuestiones relacionadas con el tratamiento del racismo. Sin embargo, no será hasta 2006 cuando se dé respuesta a las obligaciones que la Unión Europea impone a los Estados miembros, con la creación de la Ley General de Tratamiento Igualitario que coincide con la elaboración, un año después, de la

16 Verónica Cortés Méndez, “La Ley General de Igualdad de Trato y los retos para lograr la igualdad laboral en Alemania”, *Lexsocial* 2 (2013): 159-169, doi: 2174-6419.

Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad efectiva entre Hombres y Mujeres en España¹⁷.

Aunque ambas leyes tienen el mismo objetivo, presentan una diferencia entre ellas muy llamativa, ya que la Ley General de Tratamiento Igualitario tiene un ámbito de aplicación mucho más amplio que la Ley española ya citada, y es que mientras esta última se adopta para conseguir la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, la ley alemana tiene como objetivo prohibir todo tipo de discriminación, no sólo por razón de sexo sino también por razón de la étnia, raza, religión entre otras, en el ámbito laboral y civil. Siguiendo a Martínez-Pujalte¹⁸, la Ley Alemana tiene una especialidad; “la extensión de su aplicación como norma de protección a la esfera privada; de este modo limita la hasta ahora intocable autonomía privada”.

La Ley General diferencia entre la discriminación justificada y no justificada. La primera puede ser admisible si se realizaran dentro de unos límites muy reducidos siempre que las características requeridas resulten esenciales y prácticamente imprescindibles para ejercer una actividad determinada, mientras que las segundas recogen distintas formas de discriminación no justificada, como son:

1. La discriminación directa, que se da cuando una persona haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable por otra persona en situación comparable.
2. La discriminación indirecta, son aquellas normas que se consideran neutras pero que ponen a las personas en situación de desventaja debido a alguna de las causas que señala la citada norma.
3. El acoso, que está basado en alguna de las causas que la ley alemana señala. De tal forma que, para que un hecho sea considerado acoso deben reunir unas condiciones:
 - a. Existencia de un comportamiento no deseado que tenga como objetivo o como consecuencia atentar contra la dignidad de la persona.
 - b. La creación de un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo a consecuencia del acoso.

17 La Directiva 2004/113/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (Directiva de igualdad de trato en la contratación de bienes y servicios). Y La Directiva 2002/73/CE, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (Directiva de reforma relativa a la igualdad de hombres y mujeres).

18 Martínez-Pujalte, “El problema de la discriminación en el ámbito privado: ...”.

Si nos damos cuenta, todo lo que se incorpora en la Ley General de Tratamiento Igualitario, nuestra Constitución ya lo tenía incorporado desde el año 1978, en los artículos 9.2, 14 y 32, lo que permite determinar el avance que España ya presentaba frente al ordenamiento jurídico alemán.

4. El acoso sexual, que se trata de comportamientos no deseados de naturaleza sexual con el propósito o efecto de atentar contra la dignidad de la persona. A diferencia de lo que ocurre con el acoso, el acoso sexual no implica que se de necesariamente un entorno humillante.

5. El mobbing, que se trata de una forma de acoso que según la Ley General se produce cuando se dan algunas de las características de discriminación que contempla la misma. Es también lo que se denomina el acoso moral¹⁹.

6. Por último, tenemos la orden de discriminar, que constituye otra de las formas de discriminación.

Toda persona afectada por una situación de discriminación, según la Ley General, debe proveerse de pruebas de que han producido un trato discriminatorio, aunque se han previsto medidas para facilitar la presentación de las mismas, ya que las víctimas no siempre van a estar en posición para obtenerlas y probar las conductas discriminatorias. Así, la Ley General considera suficiente alegar los indicios de que se ha producido una diferencia de trato, y de esta manera la otra parte tiene que probar que tal situación de discriminación no se ha dado, o que se trataba de una discriminación justificada.

En la propia Ley General se protegen a las personas discriminadas por motivos de raza, origen étnico, sexo, religión, convicciones, discapacidad, edad o identidad sexual. Para adaptar la ley a la directiva europea de igualdad racial, se ha ampliado la prohibición de discriminación del Derecho civil con respecto a la característica de raza/origen étnico, de tal forma que será aplicable a todos los contratos que regulan el acceso a bienes y servicios.

Es importante destacar que la Ley ofrece protección frente a discriminaciones por razón de convicciones solo en el ámbito laboral, mientras que la protección de las características de religión se extiende también al ámbito civil. En los casos de discriminación por motivos religiosos no siempre es posible probar que se trata de una discriminación por razón de su origen étnico o religión.

19 Christine Lüders, Guía de la Ley General de Igualdad de trato: explicaciones y ejemplos, (2013) https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Wegweiser/agg_wegweiser_spanisch_guia_de_la_ley.html.

La Ley además ofrece un especial patrocinio a las personas afectadas por la discriminación múltiple. Sin embargo, no se establece en la Ley General las consecuencias resultantes de la discriminación múltiple, aunque, en la exposición de motivos de la reiterada citada ley, se recoge una amplia indemnización de daños y perjuicios cuando en el ámbito laboral, se discrimine injustamente a un trabajador por múltiples motivos²⁰.

De esta forma, las diferencias de trato no justificadas en la vida cotidiana, dan lugar a una reparación y compensación de los daños y perjuicios, así como de poder ejercitar la acción de cesación, haciendo valer todos estos derechos en un plazo de dos meses desde que se produjo la situación de discriminación. Por último, es necesario destacar que se recoge también la posibilidad de la discriminación positiva, de forma que, a través de estas, se compense situaciones de desventaja real como evitar una situación de desventaja inminente²¹.

En definitiva, la ley analizada presenta un gran abanico de aspectos positivos, sin embargo, no ha sido suficiente para luchar contra una discriminación especialmente racial que cada vez más, está contagiando a la sociedad.

2. OTROS MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y EL ODIOS RACIAL

El mismo año de nacimiento de la Ley General se creó la Agencia Federal Antidiscriminación, como institución independiente al que pueden acudir aquellas personas que se sientan afectadas por una situación de discriminación, teniendo en cuenta que la Agencia cuenta con el llamado enfoque horizontal, esto es, que cualquier discriminación se considera igual, cualquiera que sea el motivo del mismo.

Sin embargo, durante unos años de estancamiento por parte de los poderes públicos alemanes, en 2015 se creó el Foro contra el racismo, en el que se acordaron una serie de principios partiendo de una consideración principal como es, el que Alemania es una sociedad abierta que se enriquece con las distintas culturas, religiones y planes de vida ideológicos.

20 La discriminación múltiple concepto que fue definido en el marco de la Conferencia Mundial de la ONU contra el Racismo celebrada en el año 2001 en Sudáfrica y que hace referencia a la diferencia de trato por varias características de discriminación.

21 Ley General de Igualdad, artículo 5: “Sin perjuicio de los motivos previstos en los Artículos 8 a 10 y 20, se admitirán diferencias de trato cuando se adopten medidas adecuadas y razonables destinadas a evitar o compensar las desventajas existentes por alguno de los motivos contemplados en el Artículo 1”.

La diversidad es una fuente de cohesión social y de riqueza cultural, siendo la igualdad, la base de un Estado de Derecho, reconociendo que luchar contra el racismo es una tarea primordial, y comprometiéndose con la sociedad alemana a acabar contra la discriminación racial. Se reconoció también que el racismo es una amenaza para el libre desarrollo de la personalidad e impide la cohesión social, por lo que se presentan unos objetivos para que el gobierno alemán proteja a los grupos raciales más desfavorecidos dando a las víctimas una mayor voz, poniendo a su disposición mecanismos de denuncia.

Es necesario destacar como se instó al legislador alemán para que se endurecieran las penas ante los delitos de odio y discriminación, además de promover una mayor cooperación entre Alemania y la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia, completándose la necesidad de prestar una mayor atención en la discriminación que se produce en la vida cotidiana, desarrollando programas federales para contrarrestar el racismo y la discriminación, y sobre todo, concienciando a la sociedad con programas específicos para promover la educación basada en unos valores de igualdad y respeto en los colegios²².

Junto a este Foro contra el racismo, se elaboró un Plan Nacional de acción contra el racismo, centrándose principalmente en las nuevas tecnologías, ya que se pretendía combatir el racismo y el odio en internet. Como componente de mejora a este Plan Nacional, se elaboró un programa federal llamado “Vivir la democracia” dirigido a toda la sociedad, con el que el Ministerio Federal de Familia, Personas de la Tercera Edad, Mujeres y Jóvenes apoyara el compromiso de la sociedad civil con la democracia y contra todas las formas de extremismo.

Es menester también destacar las distintas fundaciones alemanas que luchan contra el extremismo desde 19948, como la Fundación Amadeu Antonio, la Fundación F. C. Flick, la Fundación “Memoria, Responsabilidad y Futuro”, y la Fundación contra el racismo que coordina en Alemania el programa de las semanas Internacionales contra el Racismo. Estas fundaciones han promovido que el tema del racismo sea tratado también en los colegios, creando la red europea escuelas sin racismo²³.

En conclusión, Alemania no ha dejado de adoptar medios para luchar en defensa de la igualdad en todos los ámbitos de la vida humana, mientras que

22 Informe del Foro contra el Racismo, año 2015. Véase en <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aus-senpolitik/themen/menschenrechte/151217-forum-gegen-rassismus/277334>.

23 Véase más detenidamente en <https://www.deutschland.de/es/topic/vida/iniciativas-en-alemania-contra-el-racismo>.

España elaboraba normas centrándose en una discriminación más concreta, la de por razón del sexo. Si bien es cierto, la situación que Alemania vive actualmente permite observar que no son suficientes los medios empleados, y más teniendo en cuenta que el número de población extranjera ha crecido en los últimos años. Esto ha presentado también un problema que no deja de ser preocupante entre la sociedad, y que desde el punto de vista doctrinal existe disparidad de opiniones; son ciertas prácticas que lleva a cabo la policía federal alemana – aunque como veremos también se dan en España– que son denominadas como *racial profiling*, y que vamos a pasar a analizar²⁴.

IV. LA PRÁCTICA DEL RACIAL PROFILING

La práctica del *racial profiling* es una práctica que se viene dando por parte de la policía federal alemana, y que consiste en tomar como base de sospecha para la prevención de delitos, la asunción de los perfiles étnicos. La base de esto se encuentra en la relación que existe entre el origen étnico de las personas y la comisión de ciertos hechos delictivos, si bien esto es así, lo cierto es que en los últimos años se ha producido un uso arbitrario llegando a focalizar los recursos policiales y una atención exagerada en aquellos grupos que encajan en un perfil determinado²⁵.

La Comunidad Internacional no es ajena a tales conductas, la Convención sobre Razas de las Naciones Unidas prohíbe la discriminación racial impidiendo la libertad de movimiento, y la Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos reconoce la libertad y la seguridad de las personas prohibiéndose los arrestos y detenciones arbitrarios.

Sin embargo, en Alemania se ha incrementado las denuncias por el uso de estas prácticas, llegando a producirse hechos llamativos como los acontecidos el 1 de enero del 2017 donde la Policía de Colonia comunicó vía Twitter que se estaban realizando cacheos a varios centenares de *nafris*. Un titular que hizo saltar las alarmas, ya que el término *nafri* es un acrónimo con el que se designa

24 Christine Lüders, Guía de la Ley General de Igualdad de trato: explicaciones y ejemplos, (2013) https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Wegweiser/agg_wegweiser_spanisch_guia_de_la_ley_.html.

25 Wagman, “Discriminación policial-Racial ...)

a delinquentes juveniles de origen norafricano, es decir, de nacionalidad, marroquí, argelina, tunecina, libia, o egipcia²⁶. Ante las críticas que se recibieron, no sólo por el término empleado sino por reconocer implícitamente que los cacheos iban sólo dirigidos a un grupo étnico concreto, hicieron que el portavoz del Ministerio del Interior negara públicamente que tal acrónimo fuera utilizado en la jerga de la policía. Más tarde el presidente de la policía tuvo que pedir disculpas por el uso de tal vocablo en una red social tan seguida como lo es *Twitter*. Tras la publicación de este *post*, salieron ciudadanos que se encontraban presentes en el momento de los cacheos y que afirmaron, que se había aplicado la práctica del racial profiling para inspeccionar a un millar de personas que pertenecían a un grupo racial concreto²⁷.

No se trata de un hecho aislado pues, el grupo de Iniciativa de Gente Negra en Alemania ya había venido denunciando desde hacía un cuarto de siglo el racismo estructural y cotidiano al que se ven expuestos las personas de piel oscura en el país, no solo los extranjeros sino también aquellos que nacieron en Alemania y cuyos ancestros viven allí desde hacía varias generaciones.

No obstante, la legislación alemana, concretamente en el artículo 22 de la Ley de la Policía Federal permite a sus agentes solicitar e inspeccionar los documentos de identificación de una persona en estaciones de ferrocarril aeropuertos y trenes, si sospechan que ha entrado ilegalmente al territorio nacional. Esto hace que tengamos que preguntarnos lo siguiente; ¿en qué momento se produce la colisión entre lo legal y la vulneración de los Derechos Humanos?

Es de conocimiento popular que la policía de los distintos Estados juega un papel crucial en la lucha contra el crimen organizado, la protección de los ciudadanos y el restablecimiento de la paz social cuando la misma se ve alterada, además de prevenir la comisión de hechos delictivos. El problema se presenta cuando las actuaciones dirigidas a la prevención de delitos, se convierte en una actuación arbitraria basada en la raza de la persona, de hecho, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, ha llamado la atención tanto a Alemania como a España señalando que las minorías étnicas “están siendo objeto, en forma desproporcionada, de paradas, pedidos de identificación y cacheos”.

En España los grupos más afectados son; los gitanos, marroquíes y suramericanos así como personas del África subsahariana, incluso la Comisión instó a

26 Diez de Velasco, Instituciones de Derecho Internacional.

27 Noticia extraída de DW madeformind, véase en <https://www.dw.com/es/qué-es-el-racial-profiling/a-37045575>

las autoridades españolas a que condujeran investigaciones sobre posibles patrones de discriminación en relación a grupos étnicos minoritarios en el sistema judicial penal, además de investigar sobre las posibles prácticas del racial profiling instando a las autoridades a que se adoptaran medidas para luchar contra esto. En el caso alemán²⁸ se promovió de forma más categórica por parte de la Comisión a que se adoptaran las medidas necesarias para prohibir la práctica del racial profiling²⁹ (Gil de Mejía, 2001: 8).

A pesar de las observaciones por parte del organismo internacional, lo cierto es que estas actuaciones se siguen dando, si bien creemos que los cacheos arbitrarios entre los grupos raciales van paralelamente con el hecho de que se trata de grupos cuyo nivel económico es muy bajo, algo que incrementa la tasa de delitos como los de robo o tráfico de drogas con la finalidad de obtener ingresos, inclusive siendo más vulnerables a la hora de introducirse en bandas organizadas. Es por ello por lo que, las actuaciones de la policía basadas en la raza quedan dentro del ámbito legal siempre y cuando el uso de la fuerza, así como el trato sobre los mismos sea lícito, no utilizando como en el caso de Alemania, terminología que denote por parte de las autoridades una conducta xenófoba, pues lo único que provocaría es el incremento del odio entre la población.

28 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL. Quincuagésimo período de sesiones ACTA RESUMIDA DE LA 1196ª SESIÓN celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra, el lunes 10 de marzo de 1997. En 1997, un informe de Naciones Unidas sobre el racismo en Alemania , señalaba que la mayoría de las situaciones de discriminación que se dan en la vida cotidiana sobre los inmigrantes son; Un tratamiento desigual en la búsqueda de trabajo y en el trabajo mismo, pocas posibilidades de educación y en muchos casos un tratamiento discriminatorio en las instituciones educativas, impedimento del acceso a sitios públicos, como por ejemplo, discotecas y restaurantes, y las amenazas , ofensas y agresiones verbales por parte de las personas privadas y grupos de carácter político. Señala además el informe que tales actos xenófobos ponen en peligro la paz social reconociendo que existe una “evolución preocupante” y cita las violentas manifestaciones xenófobas que se registraron en las ciudades de Heidenau y Freital, al este de Sajonia, y se detalla que los extremistas protagonizaron 75 atentados contra los centros de acogida para refugiados. Noticia extraída de DW madeformind, véase en <https://www.dw.com/es/qué-es-el-racial-profiling/a-37045575>.

29 En 2006, el Tribunal Constitucional Federal de Alemania dictaminó que tal búsqueda por perfil era ilegal. Declaró que infringía el derecho individual al libre desarrollo de la personalidad (artículo 2, apartado 1, de la Ley Fundamental), en conexión con el artículo 1, apartado 1, sobre la protección de la dignidad humana. Aun aceptando que, en principio, la extracción automatizada de datos puede ser una herramienta útil para la protección de la seguridad nacional, una injerencia tan grave en los derechos humanos (que además estigmatizaba a los musulmanes extranjeros) sólo estaría justificada en caso de peligro inminente y específico, en este supuesto el de un hipotético atentado futuro. Aunque el Tribunal no se pronunció sobre si la práctica de la elaboración de perfiles infringía, en cuanto tal, la prohibición de discriminación, la sentencia pone de manifiesto que la extracción automatizada de datos puede entrar en conflicto con la legislación de protección de la privacidad y de los derechos humanos.

En definitiva, es necesario que la policía, tanto la alemana como la española y la del resto de Estados, ponga especial atención a los grupos raciales que más vulnerables económicamente son, ya que el instinto de supervivencia provoca la necesidad de cometer los hurtos, robos, e inclusive la inmersión en organizaciones criminales con la finalidad de obtener beneficios económicos que de forma legal no encuentran, especialmente por no tener papeles. Sin embargo, para no caer en el error policial de utilizar la práctica señalada, es necesario resolver un problema crucial, la pobreza económica y la entrada masiva de inmigrantes, ya que controlando esto, se controlaría la tasa de delincuencia, y la atención en estos grupos raciales por parte de la policía dejaría de producirse.

V. CONCLUSIÓN

Tras los esfuerzos de Alemania por saldar las cuentas con su pasado nazi, y eliminar la discriminación racial, sigue existiendo un número bastante elevado de actos violentos y xenófobos contra las poblaciones étnicas minoritarias que coexisten en este país. Aunque los instrumentos internacionales de los que se disponen deberían de ser suficientes para luchar contra la discriminación racial, ocurre, no sólo en Alemania, que el racismo sigue siendo un problema de los gobiernos, sobre todo en éstos últimos años, cuando debido a la crisis financiera el número de inmigrantes que huye de los países menos desarrollados buscando una nueva vida, ha incrementado.

Asimismo, para acabar plenamente con el racismo y conseguir una convivencia armónica entre las distintas razas es primordial que los acuerdos multilaterales a los que se llegan sean cumplidos íntegramente en los Estados. Paralelamente, un incremento de las penas por conductas xenófobas y la persecución de las mismas cuando se propagan a través de las nuevas tecnologías de la información, es primordial para conseguir un Estado de paz social.

Por otro lado, en torno la práctica de la que hemos hecho referencia en el artículo, el *racial profiling*, hemos de señalar que; se trata de una práctica que desde nuestra perspectiva entra dentro de la legalidad, ya que realmente el motivo por el que se procede a realizar cacheos o identificaciones entre ciertos grupos raciales es porque en la mayoría de los casos, estos grupos son económicamente más vulnerables y van acompañados de una mayor tasa de delincuencia. No significa que por razón de la raza sean los que más delito cometen, sino que al tener un nivel de vida económico más precario utilizan la comisión de delitos especialmente contra el patrimonio para sobrevivir. Así, si con lo que se quiere

acabar es que la policía no lleve a cabo prácticas arbitrarias que se centren en la raza, habría que conseguir resolver los problemas que orbitan alrededor de éste. Estos problemas no son otros que, reducir la pobreza de los grupos raciales minoritarios ya que reduciría la tasa de delincuencia.

Ahora bien, cuando el uso de esta práctica es muy abusivo por parte de un Estado que no sólo se limita a realizarlas, sino que además se llevan a cabo conductas xenófobas, como los hechos que se han expuesto en este trabajo, es necesario ejercer un mayor control sobre la policía federal, siendo necesario modificar el artículo 22 de la Ley de la Policía Federal Alemana que ampara las conductas del *racial profiling*.

Especialmente importante es la aplicación de la guía elaborada por la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en la que se dan instrucciones clara a los agentes por parte de sus superiores sobre un uso abusivo de los perfiles étnicos discriminatorios, así como explicar las sanciones que pueden imponerse a los policías en el caso de que se realicen conductas racistas, poniendo especial atención a la elaboración de herramientas para que se pueda llevar a cabo identificaciones justificadas, promoviendo además una política de apertura y responsabilidad de cara al ciudadano.

En definitiva, creemos que es necesario, no sólo en Alemania sino en todos los Estados europeos que sean caracterizados por el uso del *racial profiling*, elaboración de políticas públicas para concienciar a la policía federal de la necesidad de no utilizar de forma abusiva estas prácticas, así como la imposición de sanciones más elevadas para aquellos policías que no sólo se limitan a realizar identificaciones y cacheos sino que llevan a cabo conductas xenófobas cuando se realizan las mismas, como por ejemplo un uso desmedido de la fuerza o verbalizando insultos. Esto es muy llamativo ya que, cuando una persona denuncia a un policía por una conducta xenófoba suele ocurrir que se presume que no es así especialmente cuando no hay testigos o los testigos son los propios policías, es por ello por lo que aquellas conductas que son denunciadas por los ciudadanos sean investigadas íntegramente. Socialmente es importantísimo que se conciencie a la sociedad en general para que no se extienda la creencia de que las personas que son inmigrantes son más propensas a la comisión de delitos, y para ello los medios de comunicación son importantísimos, ya que son los que más influencia ejercen sobre la opinión social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia europea de derechos fundamentales. <https://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>.
- Bautista Jiménez, Manuel. “El Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales; construyendo un sistema europeo de protección de las minorías”. *Revista de Instituciones europeas* 3 (1995): 939-960.
- Cerdá Martínez-Pujalte, Carmen. “El problema de la discriminación en el ámbito privado: una aproximación a las legislaciones recientes en Alemania y España”. *Revista de Derecho Privado* 16 (2009): 103-146.
- Christine Lüders, Guía de la Ley General de Igualdad de trato: explicaciones y ejemplos, (2013) https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Wegweiser/agg_wegweiser_spanisch_guia_de_la_ley_.html.
- Cortés Méndez, Verónica. “La Ley General de Igualdad de Trato y los retos para lograr la igualdad laboral en Alemania”. *Lexsocial* 2 (2013): 159-169.
- Diez de Velasco, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 2º ed. Valencia: Tecnos, 1994.
- Gil de Mejía, María. “Violencia contra inmigrantes: una mirada desde la realidad alemana”. *Alternativas cuaderno de trabajo social*, 10 (2002): 347-358.
- Lozano, Álvaro. *La Alemania Nazi: 1933 a 1945*, 2º ed. Madrid: Marcial Pons, 2011.
- Ministerio de trabajo y economía. “Datos oficiales sobre extranjeros en Alemania a 31.12.2017. Españoles en el mercado laboral”. *Actualidad Internacional Socio laboral*, 1 de junio de 2018, núm. 224.
- Ministerio de trabajo y economía. “Informe de vida de los inmigrantes en Alemania”. *Actualidad Internacional Socio laboral*, 1 de junio de 2014.
- Relaño Pastor, Eugenia. “Una valoración del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa en su quinto aniversario”. *Migraciones* 17 (2005): 185-214.
- Wagman, Danzal. “Discriminación policial-Racial profiling”. *Boletín criminológico* 87 (2006): 2-4.

Dra. Tiffany-Milagros Sánchez-Cabezudo Rina
 Ciencias Jurídicas y Políticas
 Universidad Rey Juan Carlos
 Campus de Fuenlabrada
 Camino del Molino nº 5
 28942 Fuenlabrada (España)
<https://orcid.org/0000-0002-6067-6163>