



Referencia: Lasanta-Palacios, M. / Innerarity, C. / García-Magariño, S. (2026). Las medidas del Consejo de Europa para prevenir el racismo y su recepción en la Comunidad Foral de Navarra. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Publicación anticipada. 19-08-2026. <https://doi.org/10.24965/gapp.11618>

Las medidas del Consejo de Europa para prevenir el racismo y su recepción en la Comunidad Foral de Navarra

The Council of Europe's measures to prevent racism and their reception in the Autonomous Community of Navarre

Lasanta-Palacios, María

Universidad de La Rioja. Departamento de Ciencias Humanas (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1700-8207>

maria.lasanta@unirioja.es

NOTA BIOGRÁFICA

María Lasanta-Palacios trabaja como profesora de Sociología en la Universidad de La Rioja. Doctora por la Universidad Pública de Navarra con su tesis Discurso ofensivo y discurso de odio de los partidos europeos de la derecha radical. Centra su trabajo investigador en temáticas como racismo, xenofobia, normativa europea, discurso de odio y discurso político. Tiene diversas obras y proyectos de investigación en estas materias.

Innerarity, Carmen

Universidad Pública de Navarra. Departamento de Sociología y Trabajo Social (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1193-8195>

carmen.innerarity@unavarra.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora titular de Sociología en la Universidad Pública de Navarra, acreditada como catedrática por ANECA. Profesora invitada en la Ludwig Maximilians Universität (Munich), Westfälische Wilhelms Universität (Münster), Fondation Maison des Sciences de l'Homme (París), École Pratique des Hautes Études (París), Università Gabriele d'Annunzio (Chieti-Pescara). Miembro del Instituto de Investigación Social Avanzada I-COMUNITAS (Universidad Pública de Navarra). Su investigación aborda cuestiones relativas a la democracia liberal en contextos de diversidad, principalmente, la cultura, la religión y el género. Ha participado en diferentes proyectos que analizan desde esta perspectiva las políticas de gestión de la diversidad, así como la ideología y los discursos de la derecha radical populista contrarios al pluralismo. Cuenta con cuatro tramos de investigación reconocidos por la CNEAI, estando el último en vigor (2022).

García-Magariño, Sergio

Universidad Pública de Navarra. Departamento de Sociología y Trabajo Social (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0562-3800>

sergio.garciam@unavarra.es

NOTA BIOGRÁFICA

Sergio García-Magariño trabaja como profesor de Sociología y Ciencia Política en la UPNA y tiene dos sexenios de investigación. Estudia la relación entre la gobernanza, la seguridad y el desarrollo. En el

nivel macro, la obra que mejor refleja su trabajo es Challenges of the UN before global threats (2023) de Aranzadi/Thomson Reuters; y en el micro, su obra comparativa de Routledge Violence, politics and religion: a general theory of violent radicalization (2024). Autor de más de 90 publicaciones académicas, ha participado en diversos proyectos de investigación y transferencia, destacando un proyecto europeo Erasmus+ sobre identidad europea (Eruopia) y la creación de una comunidad inteligente sobre gobernanza para la Diputación de Gipuzkoa. Ha sido profesor visitante en Essex University y en el University College of Dublin, es Fellow internacional permanente en Cornell University, es investigador del think tank Globernance y es consultor de la Universidad Nur de Bolivia.

RESUMEN

Objetivos: analizar las recomendaciones preventivas del Consejo de Europa en materia de racismo y xenofobia, así como su grado de incorporación en la Ley Foral 13/2023, de 5 de abril, de lucha contra el racismo y la xenofobia, y el Plan de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia en Navarra (2021-2026). **Metodología:** realizamos un análisis cualitativo de contenido de documentos institucionales del Consejo de Europa, a partir del que reconstruimos un marco preventivo organizado en siete ámbitos, áreas estratégicas y líneas de acción. Posteriormente, aplicamos este marco a los documentos navarros para valorar el grado de incorporación de las recomendaciones europeas. **Resultados:** recogen una concepción europea de la prevención del racismo como una combinación de la producción de conocimiento, la educación, la sensibilización, el diálogo intercultural, la responsabilidad de los actores influyentes y la participación de la sociedad civil; con una incorporación parcial en los documentos navarros. **Conclusiones:** la normativa navarra recoge un mayor desarrollo de medidas de carácter administrativo sobre aquellas orientadas a intervenir en las dinámicas sociales reproductoras del racismo. Proporcionamos un marco de análisis para examinar el diseño de políticas públicas antirracistas y reforzar la coherencia institucional de la acción pública.

PALABRAS CLAVE

Racismo; xenofobia; discriminación; Consejo de Europa; Navarra.

ABSTRACT

Objectives: To analyse the Council of Europe's recommendations on the prevention of racism and xenophobia, as well as the extent to which they have been incorporated into Foral Law 13/2023 of 5 April on combating racism and xenophobia and the Plan to Combat Racism and Xenophobia in Navarre (2021–2026). **Methodology:** We conducted a qualitative content analysis of institutional documents issued by the Council of Europe, from which we reconstructed a preventive framework organised into seven domains, strategic areas, and lines of action. We subsequently applied this framework to the Navarrese documents to assess the extent to which European recommendations had been incorporated. **Results:** The findings reveal a European conception of racism prevention based on a combination of knowledge production, education, awareness-raising, intercultural dialogue, the responsibility of influential actors, and civil society participation. These recommendations have been only partially incorporated into the Navarrese documents. **Conclusions:** The Navarrese regulatory framework places greater emphasis on administrative measures than on measures aimed at addressing the social dynamics that reproduce racism. We provide an analytical framework for examining the design of anti-racist public policies and strengthening the institutional coherence of public action.

KEYWORDS

Racism; xenophobia; discrimination; Council of Europe; Navarre.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. METODOLOGÍA. 2.1. MATERIALES. 2.2. PROCEDIMIENTO. 3. LAS RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE EUROPA PARA LA PREVENCIÓN DEL RACISMO Y LA XENOFobia. 3.1. INVESTIGACIÓN. 3.2. SENSIBILIZACIÓN Y CONCIENCIACIÓN. 3.3. DIÁLOGO INTERCULTURAL. 3.4. EDUCACIÓN. 3.5. ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS. 3.6. BUENAS PRÁCTICAS DE AGENTES RELEVANTES. 3.7. SOCIEDAD CIVIL. 4. ADECUACIÓN DE LA LEY Y EL PLAN NAVARROS AL MARCO NORMATIVO EUROPEO. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN¹

El notable incremento del racismo en España, evidenciado en publicaciones oficiales y en percepciones sociales², ha exigido adoptar políticas de diferente tipo para prevenir y combatir este fenómeno. En el caso de la Comunidad Foral de Navarra destacan medidas como el Plan de lucha contra el racismo y la xenofobia en Navarra (2021-2026), la Ley Foral 13/2023, de 5 de abril, de lucha contra el racismo y la xenofobia o la creación en 2025 del Consejo Navarro de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia. Estas acciones configuran el marco de referencia para abordar el racismo en la Comunidad Foral desde un enfoque transversal y participativo.

La implementación eficaz de estas y otras medidas que puedan diseñarse en los sectores estratégicos contemplados en la Ley y en el Plan de Acción requiere articular mecanismos que orienten la acción institucional y aseguren su coherencia con los marcos normativos europeos. Precisamente, uno de los factores que limita la eficacia de las políticas antirracistas –especialmente en contextos de gobernanza multinivel– es la ausencia de marcos operativos claros y de criterios preventivos compartidos (Titley y Lentin, 2008; McConnell *et al.*, 2017). En este escenario, el Consejo de Europa (CoE) se configura como el principal referente en la promoción de los derechos humanos, así como en la elaboración de estándares y directrices orientadas a la prevención del racismo. Este organismo sostiene que al racismo «no se puede combatir solo a través de la ley», sino que también requiere medidas éticas que aborden sus causas estructurales (de Latour *et al.*, 2017, p. 113). De ahí la centralidad de la prevención frente a acciones meramente reactivas ante el racismo (Wainwright *et al.*, 2024).

Este trabajo persigue explorar y sistematizar el marco normativo del CoE en materia de prevención del racismo y la xenofobia, con el fin de identificar sus principales estándares y orientaciones operativas³. Además, analizamos el grado de incorporación de estas recomendaciones en las principales disposiciones del Gobierno y del Parlamento de Navarra en este ámbito. Concretamente, nos preguntamos qué marco analítico para la prevención del racismo y la xenofobia puede reconstruirse a partir de los instrumentos del Consejo de Europa y qué grado de incorporación alcanza dicho marco en el diseño normativo y programático navarro.

Finalmente, este estudio se inscribe en la literatura que analiza el papel de los marcos de política pública en la reproducción o mitigación de dinámicas de racialización (Bonilla-Silva, 1997; Niessen y Chopin, 2004; Howard, 2005; Adjai y Lazaridis, 2014; Schmölzer, 2012; Solanes Corella, 2019). No obstante, la literatura específica sobre la evaluación de políticas públicas antirracistas sigue siendo escasa. En este contexto, el presente trabajo busca contribuir a paliar parcialmente esta laguna, si bien centra su aportación exclusivamente en el ámbito del diseño de dichas políticas.

2. METODOLOGÍA

La metodología general usada en este estudio entra dentro de lo que en evaluación de políticas públicas se denomina análisis del diseño (Weimer y Vining, 2025). Este atiende a la estructura interna de la política, a la pertinencia del diagnóstico del problema que se pretende resolver, a su conceptualización, a la previsión de consecuencias y de posibles obstáculos, a la teoría del cambio de la que se parte y a la exploración de políticas alternativas procedentes de otros contextos regionales y nacionales (Meltzer y Schwartz, 2025); sin embargo, aquí nos centramos solamente en una dimensión del diseño de dos intervenciones públicas⁴: su adecuación a las recomendaciones del Consejo de Europa.

2.1. Materiales

Los materiales analizados son fuentes secundarias de carácter institucional. Concretamente, trabajamos con documentos elaborados por organismos públicos, seleccionados por su relevancia en la definición

¹ El artículo es resultado del «Proyecto Específico Investigación Racismo y Xenofobia 2024» (Centro asociado UNED Pamplona – Parlamento de Navarra). Referencia: UNEDPAM/PI/PECP24/1

² Véanse publicaciones del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) o de la Agencia Europea para los Derechos Fundamentales (FRA). Sobre Navarra, véase el Informe sobre el racismo en Navarra 2024 de SOS Racismo.

³ Ante la amplitud y relevancia de las medidas sugeridas, centramos el estudio en las acciones preventivas y dejamos para un análisis posterior el examen de las actuaciones previstas tras la aparición del racismo.

⁴ Ley Foral 13/2023, de lucha contra el racismo y la xenofobia, y el Plan de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia de Navarra 2021-2026.

de estándares de prevención del racismo y la xenofobia y en el diseño de políticas públicas en esta materia. A partir de estas fuentes, conformamos dos corpus documentales diferenciados según su función en la investigación.

En primer lugar, analizamos la documentación orientativa producida por los principales organismos del Consejo de Europa con competencias en derechos humanos, igualdad y no discriminación. Concretamente, hemos analizado la documentación del Comité de Ministros (en adelante CM), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (en adelante PACE), el Congreso de Poderes Locales y Regionales (en adelante CLRAE), la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (en adelante ECRI) y el Comisario Europeo de Derechos Humanos, dado su papel en la elaboración, seguimiento y promoción de estándares europeos dirigidos a prevenir el racismo y la xenofobia.

Para localizar la documentación potencialmente relacionada con el objeto de estudio, comenzamos realizando una búsqueda sistemática en los repositorios institucionales de los organismos seleccionados mediante las palabras clave «racismo», «xenofobia», «discriminación racial», «discurso de odio», «igualdad» y «no discriminación». Dada la dispersión de la documentación y la ausencia de un sistema común de indexación, completamos la búsqueda mediante una estrategia de bola de nieve basada en el análisis de referencias cruzadas entre documentos.

A partir de este conjunto inicial, seleccionamos los documentos del corpus mediante un muestreo intencional dirigido a identificar recomendaciones, estándares y orientaciones operativas relevantes para la prevención del racismo y la xenofobia. Específicamente, aplicamos dos criterios de inclusión:

- a) La presencia de medidas preventivas frente al racismo y la xenofobia.
- b) La existencia de una vinculación sustantiva con estas materias.

Asimismo, aplicamos tres criterios de exclusión:

- a) Los documentos, meramente administrativos, informativos o descriptivos.
- b) Aquellos en los que el racismo o la xenofobia aparecían de forma tangencial.
- c) Los materiales centrados exclusivamente en ámbitos sectoriales, que no permitían reconstruir orientaciones preventivas de carácter general.

El corpus está compuesto por más de 150 documentos publicados entre 1976 y 2024. En términos institucionales, el análisis incluyó 29 recomendaciones del CM; 12 recomendaciones y 55 resoluciones de PACE; 6 recomendaciones y 14 resoluciones del CLRAE; 16 recomendaciones de política general de la ECRI; 14 documentos del Comisario Europeo de Derechos Humanos; y 10 instrumentos y documentos marco elaborados por el propio Consejo de Europa⁵.

En segundo lugar, analizamos los dos instrumentos centrales de la política navarra específicamente dirigidos a la prevención y la actuación contra el racismo y la xenofobia: la Ley Foral 13/2023, de 5 de abril, de lucha contra el racismo y la xenofobia, como instrumento normativo que establece el marco institucional, los principios de actuación y los mecanismos de intervención; y el Plan de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia en Navarra (2021-2026), como instrumento programático que concreta objetivos, medidas y actuaciones para su implementación.

2.2. Procedimiento

Con el fin de abordar los objetivos de investigación, aplicamos un procedimiento con dos fases secuenciales. En una primera fase nos dedicamos a identificar y sistematizar las recomendaciones preventivas del Consejo de Europa para, a continuación, examinar su incorporación en el marco normativo y programático navarro.

Dentro de esta primera fase, realizamos un análisis de contenido cualitativo de la documentación del Consejo de Europa. Este método permite examinar sistemáticamente materiales documentales y organizar su contenido mediante la construcción de categorías que describen el fenómeno estudiado (Elo y Kyngäs, 2008), atendiendo tanto al contenido manifiesto como a los temas o ideas centrales que

⁵ En las citas de la documentación institucional, utilizamos las siguientes siglas: CM, Comité de Ministros; PACE, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa; CLRAE, Congreso de Poderes Locales y Regionales; ECRI, Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia; y, CoE, Consejo de Europa. Asimismo, empleamos las abreviaturas Rec. para las recomendaciones, Res. para las resoluciones, párr. para los párrafos y p. para las páginas.

organizan su significado (Mayring, 2014). En nuestro caso, tomamos como unidad de análisis los fragmentos que recogían recomendaciones, estándares u orientaciones de política pública dirigidas a prevenir el racismo y la xenofobia. Elaboramos el sistema de codificación mediante un procedimiento inductivo con la generación de las categorías de análisis a partir de los contenidos de la propia documentación (Elo y Kyngäs, 2008; Mayring, 2014). Este proceso tuvo un carácter iterativo con la revisión y reformulación progresiva de las categorías iniciales conforme avanzaba el análisis. Asimismo, utilizamos el *software NVivo* de análisis cualitativo como herramienta de apoyo para organizar el corpus y agilizar la codificación sin automatizarla.

En el análisis señalado se usaron categorías conceptuales que permitieran aprehender con rigor las diferentes dimensiones de la Ley Foral y el Plan de Gobierno, a la luz de las recomendaciones del Consejo de Europa. A ese respecto, cobraron primacía las nociones de «ámbito», de «áreas de actuación estratégicas» y de «líneas de acción». La noción de ámbito venía dada, puesto que las recomendaciones del Consejo de Europa se agrupaban por temáticas (siete) que decidimos denominar «ámbitos». Sin embargo, las nociones de «áreas de actuación estratégica» y «líneas de acción» proceden de la teoría de la planificación (Steiner, 2010). Las estrategias son las grandes áreas de actuación, los distintos ejes de trabajo, que pretenden atacar las diferentes causas de un problema complejo. Por ejemplo, la criminalidad está relacionada con diferentes causas, tales como las desigualdades sociales y económicas, una población que comparte poca información con la policía, excesiva densidad poblacional, mecanismos policiales y judiciales defectuosos o un marco legislativo inapropiado. Cada una de esas causas se convierte en un área estratégica sobre la que actuar. No obstante, las estrategias deben llevarse después a un gran nivel de concreción. Por ello, cada estrategia (o área de actuación estratégica en nuestro caso) ha de incluir un número significativo de «líneas de acción»: medidas muy específicas para operacionalizar la estrategia. Así, aunque un área estratégica clara contra la criminalidad suponga la mejora económica, la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades, se deben delinear en concreto las líneas que impulsarán esa estrategia para no caer en la excesiva abstracción y las buenas intenciones.

Además, el equipo investigador revisó conjuntamente el sistema de códigos emergente para depurar el marco de codificación, resolver solapamientos conceptuales y ajustar la estructura analítica resultante (Schreier, 2012). Esta primera fase permitió elaborar las tablas del apartado 3, en las que presentamos los siete ámbitos preventivos del estándar europeo, desglosados en sus respectivas áreas estratégicas y líneas de acción.

En una segunda fase utilizamos los ámbitos, áreas estratégicas y líneas de acción identificadas en la documentación europea para construir un marco de evaluación de la alineación con el estándar europeo. Este proceso permitió examinar la congruencia entre las recomendaciones preventivas del Consejo de Europa y los dos instrumentos centrales de la política navarra en esta materia: la Ley Foral 13/2023 y el Plan de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia en Navarra (2021-2026). Por tanto, centramos el análisis del grado de incorporación del estándar europeo en el marco normativo y programático navarro, sin abordar el diseño de la política pública en todas sus dimensiones⁶.

Este marco de evaluación se articuló a través de siete matrices de análisis, correspondientes a cada uno de los ámbitos preventivos identificados en el estándar europeo. Las matrices organizaron las áreas estratégicas de cada ámbito y permitieron valorar su grado de incorporación en la Ley y el Plan navarros a partir de las líneas de acción, que funcionaron como unidad básica de revisión. Concretamente, analizamos cuatro variables para cada área estratégica:

- a) Presencia o grado de incorporación de las líneas de acción en los instrumentos navarros.
- b) Intensidad o nivel de desarrollo operativo de las medidas incorporadas.
- c) Cobertura interna o proporción de líneas de acción recogidas dentro de cada área.
- d) Grado de alineación como adecuación global de la respuesta navarra al estándar europeo.

A partir de estas matrices, en el apartado 4 presentamos una síntesis de los principales patrones de alineación y de los déficits más relevantes identificados.

⁶ El análisis del diseño de políticas públicas puede incluir la revisión del diagnóstico y la definición del problema, la estructura de la planificación, la teoría del cambio, los indicadores de seguimiento, la implementación, el gasto, los resultados y el impacto (Dunn, 2015; Casillas *et al.*, 2020; Harguindéguy, 2024). Tal como se dijo en la descripción metodológica, este trabajo solo desarrolla un análisis parcial del diseño, centrado en la congruencia entre el estándar europeo y los instrumentos normativos y programáticos navarros.

3. LAS RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE EUROPA PARA LA PREVENCIÓN DEL RACISMO Y LA XENOFobia

Las recomendaciones del Consejo de Europa se articulan alrededor de siete ámbitos:

1. Investigación.
2. Sensibilización y concienciación.
3. Diálogo intercultural.
4. Educación.
5. Administración pública.
6. Buenas prácticas de agentes relevantes.
7. Sociedad civil.

Cada uno se desglosa en varias áreas estratégicas y estas en distintas líneas de acción. Las tablas con las diferentes áreas estratégicas y líneas de acción propuestas para cada ámbito van acompañadas de una breve explicación en la que se expone la argumentación del CoE sobre la importancia y los objetivos de las diferentes medidas.

3.1. Investigación

El primer ámbito para la prevención eficaz del racismo y la xenofobia, según el CoE, es el análisis de su naturaleza, las condiciones que lo alimentan y los efectos que generan.

TABLA 1. ÁREAS DE ACCIÓN Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS VINCULADAS AL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN ANTE EL RACISMO Y LA XENOFobia

Áreas estratégicas	Líneas de acción
Estudio del fenómeno del racismo y la xenofobia	Analizar su naturaleza, causas y manifestaciones. Estudiar la difusión y efectos generados. Promover la participación de los colectivos en estos procesos.
Recopilación de «datos de igualdad»	Recopilar datos sociodemográficos para el análisis de la discriminación. Desglosarlos según las directrices europeas e internacionales. Superar los obstáculos en la recopilación de «datos étnicos/raciales».
Recopilación y análisis de denuncias sobre racismo y xenofobia	Monitorizar el fenómeno, estableciendo un sistema confiable de registro y de seguimiento mediante indicadores, y siguiendo las directrices europeas e internacionales. Involucrar a organismos judiciales, ONGs, estructuras de seguimiento, unidades de investigación.
Recopilación y análisis de percepciones y actitudes	Realizar encuestas sobre las percepciones de las minorías y víctimas sobre el racismo y la xenofobia. Realizar encuestas sobre las actitudes de la población hacia estos grupos y sus problemas.
Publicación y utilización de datos	Publicar periódicamente los datos e investigaciones. Difundirlos entre autoridades y ciudadanía. Aplicarlos en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.
Vigilancia independiente y estructuras de seguimiento	Vigilar la evolución del racismo y de la xenofobia, especialmente, en Internet. Promover y respaldar proyectos de investigación y vigilancia independiente. Fortalecer las estructuras de seguimiento, sus competencias, independencia y cooperación con asociaciones de minorías. Crear oficinas locales de lucha contra la discriminación.

Fuente: elaboración propia, a partir de la documentación analizada.

Concretamente, recomienda contar con «datos uniformes y fiables» (ECRI, 2000, párr. 34) sobre las diferentes manifestaciones, denuncias y experiencias de discriminación, racismo y xenofobia. El Consejo se

refiere a la recopilación de «datos de igualdad», esto es, las características sociodemográficas relevantes en el monitoreo de posibles casos de discriminación estructural. Este nivel de detalle permite mejorar la comprensión de las desigualdades y, en consecuencia, prevenir la aparición del racismo (ECRI, 2000; 2004; PACE, Res. 2457, 2022). De hecho, señala que «los resultados concretos de una amplia gama de medidas no pueden evaluarse adecuadamente porque muchos gobiernos se niegan a recopilar estadísticas basadas en el origen étnico» (PACE, Res. 1740/2010, párr. 11).

En esta misma línea, propone realizar encuestas destinadas a comprender la percepción y experiencia de víctimas reales o potenciales (ECRI, 1998, parr. 1) para poder identificar problemas específicos, incorporar sus experiencias directas a la comprensión del fenómeno, humanizar las estadísticas y diseñar soluciones efectivas (ECRI, 2000; 2004). Esta tarea de recogida de datos debe incluir la participación de los colectivos afectados y de todos los organismos implicados (CM, Rec. 2023/4; PACE, Res. 1910/2012).

Por otra parte, la publicación periódica de «datos sobre experiencias de discriminación, denuncias y casos» (Comisario de Derechos Humanos, 2016, párr.15) destaca como herramienta clave para visibilizar la discriminación e identificar áreas problemáticas que requieren intervención mediante estrategias de prevención eficaces (ECRI, 2015). Estos datos deben ser recogidos y publicados «con las salvaguardias estrictas necesarias para evitar cualquier abuso» (PACE, Res. 1740/2022, párr. 15.7), tales como el anonimato, el consentimiento informado (PACE, Res. 2389/2021; Res. 2457/2022) y la protección de la información y la vida privada (ECRI, 1996, párr. B, p. 6).

Finalmente, la ECRI destaca la necesidad de establecer un «sistema confiable de registro y seguimiento» (Rec. 11/2007, parr. 68) de incidentes racistas y xenófobos, ya que sus manifestaciones van cambiando con el tiempo.

Para garantizar una vigilancia independiente, el CoE promueve la creación de comités o grupos de expertos independientes a nivel nacional, encargados de monitorizar el racismo, identificar tendencias y abordarlas de manera adecuada. Este enfoque permite recopilar información sobre las investigaciones realizadas, cargos presentados y sentencias dictadas (ECRI, 2015).

En esta línea, el CoE destaca la relevancia de las estructuras de seguimiento, tales como organismos de promoción de igualdad, instituciones nacionales de derechos humanos y el Defensor del Pueblo (ECRI, 1997), encargadas, entre otras tareas, de garantizar la rendición de cuentas, aplicar efectivamente las políticas de no discriminación, realizar estudios sobre derechos humanos e igualdad. Asimismo, señala que deben actuar con independencia y cooperar con los grupos minoritarios para «prevenir y combatir la discriminación interseccional y otras formas de racismo estructural» (CM, Rec. 2023/4, párr. 7.b).

Igualmente, sugiere crear oficinas locales de lucha contra la discriminación, especialmente en áreas con gran población migrante (CLRAE, Rec. 304/2011, párr. 5), enfatizando su papel en la promoción de la convivencia, el apoyo e información a las víctimas y la coordinación con estructuras nacionales (ECRI, 1997; 2000).

El ámbito de la vigilancia y seguimiento del entorno digital recibe especial atención, dada la difusión del racismo y la xenofobia en línea. Se propone monitorizar y regular el contenido difundido en plataformas digitales (ECRI, 2011) y establecer sistemas de vigilancia digital basados en los principios del *Protocolo adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia* (2003) relativo a la penalización de actos de naturaleza racista y xenófoba cometidos a través de sistemas informáticos. Se asume que este enfoque integral refuerza la capacidad nacional para afrontar estas problemáticas en un entorno cada vez más interconectado.

3.2. Sensibilización y concienciación

El segundo ámbito de medidas para prevenir el racismo se refiere a la sensibilización y la concienciación sobre el valor de la diversidad cultural y la aportación de las minorías a la sociedad.

TABLA 2. ÁREAS ESTRATÉGICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN VINCULADAS AL ÁMBITO DE LA SENSIBILIZACIÓN Y CONCIENCIACIÓN ANTE EL RACISMO Y LA XENOFobia

Áreas estratégicas	Líneas de acción
Debates objetivos sobre migración y minorías	Introducir debates objetivos sobre el fenómeno migratorio y los grupos minoritarios.
Promoción de una visión positiva de la diversidad cultural	Reconocer la diversidad cultural como objetivo estratégico a largo plazo y factor de innovación y desarrollo en políticas. Proponer estrategias para sensibilizar a la ciudadanía sobre las ventajas de la diversidad y el enriquecimiento cultural.

Áreas estratégicas	Líneas de acción
Difusión de la contribución de las minorías y sus culturas	Ofertar actividades culturales dirigidas a conocer la contribución positiva de las minorías a la cultura, la economía y la sociedad. Fomentar proyectos informativos sobre la contribución de las diferentes religiones y culturas.
Aprendizaje cultural	Apoyar proyectos de aprendizaje de la historia, las tradiciones y la cultura de personas con diferentes religiones. Crear «centros de conocimiento» locales. Incorporar el aprendizaje cultural en los programas de integración de inmigrantes y refugiados.
Aprendizaje contra prejuicios, estereotipos y conductas racistas/xenófobas	Realizar campañas de sensibilización e información sobre las diversas formas de intolerancia. Garantizar la financiación sostenible y duradera de dichas campañas.
Reconocimiento y expresión identitaria	Asegurar la expresión y desarrollo pleno de las identidades culturales en el espacio público. Contribuir a la visibilidad y el reconocimiento de las minorías. Reconocer la diversidad dentro de los grupos minoritarios.
Reparación, memoria y conmemoración	Reconocer el legado y el impacto negativo del colonialismo, la esclavitud y la trata de esclavos. Trabajar en la memoria y conmemoración de las víctimas del Holocausto. Proponer medidas de reparación.
Capacitación de las minorías	Realizar campañas informativas dirigidas a las minorías sobre sus derechos y responsabilidades, la legislación y el acceso a recursos jurídicos. Realizar campañas de educación cívica dirigidas a las minorías sobre valores y derechos humanos.

Fuente: elaboración propia, a partir de la documentación analizada.

El CoE insta a promover debates políticos abiertos y equilibrados, basados en datos reales para combatir ideologías y discursos xenófobos (PACE, Res. 1889, 2012). Estos debates, que deben contar con la participación de líderes políticos, religiosos y espirituales, permiten identificar causas estructurales y estereotipos persistentes, así como fortalecer la cohesión social y el compromiso con los principios democráticos (PACE, Res. 2106/2016).

El CoE promueve una visión positiva de la diversidad cultural como motor de innovación y cohesión social y como un objetivo estratégico a largo plazo a integrar en las políticas públicas (PACE, Res 2014, 2005). Este documento también recoge la importancia de generar «consenso entre las partes interesadas para avanzar en la agenda intercultural a nivel nacional» (*ibid.*, párr. 6.1). La diversidad y el patrimonio cultural, la educación intercultural, la formación en competencias y el uso de TIC constituyen herramientas fundamentales para transformar percepciones y reforzar la cohesión social (CLRAE, 375, 2014).

En la misma línea, el CoE propone desarrollar iniciativas que visibilicen y valoren la contribución económica y cultural de las minorías, tales como actividades culturales en bibliotecas, archivos y museos (PACE, Res. 2389/2021) y la difusión de modelos positivos e historias de integración exitosas (PACE, Res. 1887/2012). Concretamente, exhorta a reconocer las influencias del judaísmo, el cristianismo y el islam en la civilización europea (por ejemplo, PACE, Rec. 1162/1991, Res. 885/1987).

Igualmente, el Consejo enfatiza la importancia del aprendizaje de otras culturas y su historia en la promoción de la inclusión y el respeto mutuo. Para ello sugiere programas educativos sobre diversidad cultural (PACE, Rec. 1275/1995) o utilizar espacios a nivel local para este fin (Comisario de Derechos Humanos, 2020).

También destaca la importancia de desarrollar campañas de sensibilización e información a través de medios de comunicación, Administración pública y organismos de igualdad para combatir las diferentes formas de intolerancia. Estas campañas deben promover los derechos humanos, desmontar estereotipos y fomentar el diálogo intercultural.

Varias recomendaciones apuntan a la necesidad de abordar específicamente el antigitanismo, el antisemitismo, la islamofobia, la *afrofobia* y la xenofobia (ECRI, 2000; 2004; 2011; CM, Rec. 2012/9; PACE, Res. 1275/1995, Res. 2389/2021, Res. 2447/2022, Res. 2457/2022; CLRAE, Res. 411/2017). Reconocer estas distintas formas de racismo es esencial para una respuesta eficaz y comprehensiva.

Para maximizar su alcance, recomienda recurrir a los medios de comunicación y a las redes sociales, con estrategias organizativas adecuadas, así como asegurar una financiación estable que favorezca su continuidad y permita la planificación a medio y largo plazo (Comisario de Derechos Humanos, 2016; PACE, Res. 2153/2017).

Con el fin de garantizar el reconocimiento y la plena expresión de las identidades culturales, el Consejo llama a adoptar políticas inclusivas que afiancen el respeto y la valoración de la diversidad social. Entre las medidas propuestas se incluyen el uso de denominaciones acordes con las preferencias de las propias comunidades o la incorporación de su historia y cultura en los programas educativos (CM, Rec. 4/2009; PACE, Res. 2153/2017).

Es preciso, igualmente, reconocer el legado del colonialismo y la esclavitud, por lo que insta a «implementar planes de reparación y comisiones de la verdad *ad hoc*» (PACE, Res. 2389/2021) como actos de justicia histórica (ECRI, 2004). También se resalta el carácter medular de la memoria y la conmemoración de víctimas de injusticias cometidas por el Estado, tales como judíos, gitanos y otros afectados (CM, Rec. 2023/4).

Paralelamente, promueve la educación jurídica, cívica y en derechos humanos de las minorías, para que enfrenten eficazmente la discriminación (CM, Rec. 2024/1; PACE, Res. 1910/2012). Se hace especial énfasis en la concienciación de las comunidades minoritarias y de la sociedad en general sobre la igualdad de género, no discriminación y respeto a la diversidad.

3.3. Diálogo intercultural

El diálogo intercultural es una de las principales apuestas del CoE en el ámbito de la convivencia en la diversidad. Entre sus iniciativas, destaca el *Libro Blanco sobre Diálogo Intercultural: Vivir juntos con igual dignidad* (Ministros de Asuntos Exteriores del Consejo de Europa, 2008), que ofrece un marco estratégico para abordar los desafíos y las oportunidades surgidas en sociedades cada vez más plurales.

TABLA 3. ÁREAS ESTRATÉGICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN VINCULADAS AL ÁMBITO DEL DIÁLOGO INTERCULTURAL ANTE EL RACISMO Y LA XENOFOBIA

Áreas estratégicas	Líneas de acción
Iniciativas de interculturalidad e interreligiosidad	Establecer centros multiculturales, viajes multiétnicos y programas de intercambio. Promover proyectos comunitarios interculturales.
Diálogo entre colectivos y otros actores sociales	Desarrollar mecanismos de diálogo directo con las minorías. Reforzar la figura del mediador y las asociaciones locales como intermediarios entre la Administración y los grupos minoritarios.

Fuente: elaboración propia, a partir de la documentación analizada.

El CoE promueve el diálogo interreligioso y la interacción entre minorías religiosas y la sociedad mayoritaria como pilares fundamentales para fortalecer la cohesión social. Destaca la iniciativa *Autobiografía de Encuentros Interculturales* (2009), que propone la creación de espacios de intercambio y aprendizaje cultural directo. Asimismo, estas iniciativas pueden incluir proyectos interculturales (CM, Rec. 2022/10) o el establecimiento de centros multiculturales y programas de intercambio educativo y profesional (PACE, Res. 1222/1993). Con este fin, propone utilizar espacios públicos y virtuales –museos, bibliotecas, festivales, centros culturales, eventos artísticos y plataformas digitales– como lugares de interacción y aprendizaje intercultural (PACE, Res. 2005/2014). Asimismo, se aboga por el fomento de un diálogo interreligioso estructurado, apoyado por las autoridades a través de la promoción de iniciativas de cooperación entre comunidades religiosas y no religiosas (PACE, Res. 1962/2011).

El Consejo también recomienda promover el diálogo entre colectivos minoritarios y otros actores sociales, mediante el fomento del diálogo directo y la cooperación con las autoridades. En este proceso, los mediadores (como agentes imparciales) y las asociaciones locales (con profundo conocimiento del contexto comunitario) desempeñan un rol clave, ya que facilitan trámites administrativos, fomentan el entendimiento

mutuo y previenen tensiones (CM, 2008; ECRI, 2011). Por eso es preciso garantizar a estos agentes una formación específica y de calidad, así como condiciones laborales dignas (CM, Rec. 2012/9).

3.4. Educación

Para el Consejo, la educación es la principal medida para prevenir el racismo y la xenofobia. La educación contribuye a la formación en igualdad y derechos humanos, así como al conocimiento y la comprensión de diferentes culturas.

TABLA 4. ÁREAS ESTRATÉGICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN VINCULADAS AL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN ANTE EL RACISMO Y LA XENOFobia

Áreas estratégicas	Líneas de acción
Educación intercultural	Promocionar la enseñanza de la cultura, la historia, la lengua y las tradiciones de diversas comunidades. Impulsar la enseñanza de las religiones, sus valores comunes y su impacto en el desarrollo del europeo. Asegurar la presencia de información precisa sobre comunidades con diferentes culturas en manuales y planes educativos.
Enseñanza de la historia	Fomentar el aprendizaje y la reflexión sobre la historia del racismo y la xenofobia, incluyendo sus causas y repercusiones. Evitar la utilización de la historia para manipular ideológicamente o promover ideas intolerantes. Ampliar el acceso a información histórica por medio de las TIC.
Aprendizaje de derechos humanos	Incorporar la diversidad y los derechos humanos en programas escolares a todos los niveles. Formar en la correcta actuación ante el racismo con materiales y planes educativos. Promocionar la educación para la ciudadanía.
Educación y alfabetización mediática	Concienciar sobre los contenidos racistas en internet y sus potenciales riesgos. Fomentar el desarrollo de habilidades críticas y la resistencia a la desinformación.
Competencias interculturales	Promover competencias interculturales desde temprana edad. Realizar diseños curriculares que promuevan la aceptación de la diferencia, el respeto y el plurilingüismo. Favorecer intercambios de experiencias internacionales.
Revisión de materiales y programas	Eliminar representaciones estereotipadas del material escolar. Implementar programas educativos, libros de texto y espacios escolares inclusivos. Formar a docentes en la identificación y eliminación de estereotipos en el aula.
Enseñanza en educación superior	Impulsar programas universitarios especializados en diversidad cultural Incorporar los derechos humanos transversalmente.

Fuente: elaboración propia, a partir de la documentación analizada.

En primer lugar, el Consejo promueve la educación intercultural, entendida de manera integral e inclusiva de la cultura, la historia, la lengua y la dimensión religiosa. La incorporación de contenidos sobre el judaísmo, el cristianismo y el islam en el currículo escolar contribuye a fomentar el respeto y la comprensión mutua (PACE, Rec. 1962/2011, Res. 1743/2010). Para ser efectiva, esta educación debe basarse en información precisa y respetuosa sobre la presencia y contribución de diversas comunidades (PACE, Res. 2457/2022; ECRI, 2011).

Asimismo, la enseñanza de la historia ayuda a comprender las raíces de las diversas formas de intolerancia. Incluir en el currículo hechos como el Holocausto, los genocidios, los totalitarismos, el colonialismo o la trata de esclavos permite contextualizar las desigualdades sociales y fomentar una ciudadanía crítica (CM, Rec. 2022/5; PACE, Res. 2389/2021). La enseñanza de la historia debe basarse en principios democráticos y

de derechos humanos, evitando su uso ideológico y promoviendo el pensamiento crítico (CM, Rec 2001/15). En este sentido, se subraya la importancia de utilizar responsablemente las TIC para enriquecer el aprendizaje, facilitar el acceso a fuentes diversas y promover el diálogo intercultural.

El CoE insta a integrar transversalmente la educación en derechos humanos en el currículo escolar desde las etapas iniciales. Esta formación proporciona competencias para reconocer y combatir prejuicios y estereotipos, especialmente los dirigidos a minorías religiosas y étnicas (ECRI, 2000). Asimismo, se promueve la educación para la ciudadanía democrática como un medio para fortalecer la participación cívica, el respeto y la protección de los derechos humanos –*Carta del Consejo de Europa (2010) sobre educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos*–.

La alfabetización mediática se presenta como una línea de acción esencial para combatir la difusión de contenidos racistas y xenófobos en internet. Para ello es preciso implementar programas educativos que desarrollen competencias críticas y digitales desde edades tempranas, dirigidos, especialmente, a la protección frente a discursos de odio y contenidos perjudiciales (ECRI, 2000; CM, Rec. 2018/2).

Es importante sensibilizar sobre los procesos de generación y tratamiento de datos, reforzando la participación democrática y una ciudadanía digital más consciente y responsable (PACE, Res. 2314/2019). Además, fomentar el pensamiento crítico y la capacidad de análisis permite identificar fuentes confiables y resistir a la manipulación informativa y la radicalización (ECRI, 2000).

Destaca también la importancia de las competencias interculturales, que permiten la interacción respetuosa entre personas de distintas culturas. Así, recomienda integrar estas habilidades en el currículo escolar desde edades tempranas, incluyendo la aceptación de la diferencia, el respeto mutuo y el plurilingüismo (PACE, Res. 2005/2014). Asimismo, se promueve la movilidad internacional de la juventud como herramienta clave para vivenciar la diversidad cultural y reducir estereotipos. En esta misma línea, los programas y espacios escolares deben adaptarse a las necesidades del estudiantado y reflejar la diversidad cultural, étnica y social de la comunidad educativa (ECRI, 2000).

En cuanto a la educación superior, el Consejo propone ampliar la oferta académica universitaria con programas que aborden cuestiones como el racismo, la diversidad religiosa y la equidad. Destacan los estudios africanos, esenciales para combatir la discriminación racial (Comisario de Derechos Humanos, 2020) o los estudios islámicos y la formación de imanes, promovida como vía para armonizar el islam con los valores democráticos (Res. 1605/2008, Res. 1743/2010). Finalmente, la educación en derechos humanos se plantea como un eje transversal en la formación universitaria (Comisario de Derechos Humanos, 2006).

3.5. Administración y políticas públicas

La Administración y las políticas públicas son los principales responsables de muchas de las recomendaciones del CoE comentadas en los epígrafes anteriores. No nos referimos en este apartado al denominado «racismo institucional», es decir, el cometido por la propia Administración pública, sino a las acciones que se refieren directamente a la Administración y a las políticas públicas como ámbitos específicos de actuación.

TABLA 5. ÁREAS ESTRATÉGICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN VINCULADAS AL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA PREVENIR EL RACISMO Y LA XENOFOBIA

Áreas estratégicas	Líneas de acción
Mejora y evaluación de políticas públicas	Garantizar los derechos humanos, los principios de no discriminación y proporcionalidad y la ausencia de contenidos racistas en las políticas públicas.
Evaluación y mejora de los servicios públicos	Dotar de formación intercultural y jurídica al personal de la Administración, especialmente, a quienes atiendan directamente al público y autoridades. Auditar la actuación de los empleados públicos. Impulsar la promoción de la igualdad y la prevención de la discriminación en el ejercicio de sus funciones. Garantizar los derechos humanos, la no discriminación y la no presencia de contenidos racistas en las prácticas de los servicios públicos. Incluir la acción ante el racismo y la xenofobia en los planes generales de servicios.

Áreas estratégicas	Líneas de acción
Respuesta integral y coordinada	Consultar e involucrar a los grupos minoritarios en todas las etapas del diseño, implementación y evaluación de políticas, estrategias y programas destinados a promover su inclusión. Generar una respuesta integral mediante la coordinación institucional de todos los niveles administrativos, la sociedad civil y las estructuras de seguimiento. Adoptar, monitorear y evaluar políticas integrales contra la discriminación asegurando su implementación. Supervisar y mejorar los programas y planes de acción locales, regionales y nacionales.

Fuente: elaboración propia, a partir de la documentación analizada.

El Consejo sugiere evaluar servicios y políticas públicas para asegurar su eficacia y garantizar los derechos humanos, los principios de no discriminación y proporcionalidad, así como la ausencia de contenidos racistas (PACE, Res. 1760/2010). Esto es especialmente relevante en las políticas de seguridad, antiterrorismo y lucha contra el discurso de odio. Es preciso incorporar la prevención del racismo en estas políticas, así como evaluar regularmente su impacto atendiendo a los posibles sesgos racistas e incorporando una perspectiva de género y de los derechos fundamentales (ECRI, 2000).

En el ámbito de la mejora y evaluación de los servicios públicos, el Consejo llama a detectar y eliminar cualquier forma de discriminación directa o indirecta en el funcionamiento de la Administración y en la prestación de servicios. Para ello, recomienda implementar auditorías y controles antidiscriminatorios (CM, Rec. 2022/10). Asimismo, enfatiza la importancia de la formación práctica y contextualizada para responsables políticos, gestores y personal de atención pública en sectores clave, con el objetivo de garantizar un trato igualitario y sensible a la diversidad en el ejercicio cotidiano de sus funciones (por ejemplo, CLRAE, Res. 333/2011).

Finalmente, la prevención efectiva del racismo y la xenofobia requiere estrategias integrales, multidimensionales y sostenidas que incluyan una coordinación efectiva entre todos los niveles de gobierno, los diferentes sectores –políticos, jurídicos, educativos, culturales y religiosos– y las comunidades afectadas en todas las etapas del diseño, implementación y evaluación de políticas (ECRI, 2000). Este enfoque colaborativo contribuye a la eficacia de las medidas, el empoderamiento de las minorías y la corrección de dinámicas históricas de exclusión (Comisario de Derechos Humanos, 2006; 2010). Especialmente, hay que «asegurar que se consulte a fondo a los grupos particularmente afectados por la aplicación de determinadas leyes y políticas, y que estos participen en los debates relativos a su aplicación» (ECRI, 2000, párr. 6).

Asimismo, se enfatiza la necesidad de establecer planes coordinados a nivel nacional, con objetivos claros, indicadores medibles y acciones concretas (Comisario de Derechos Humanos, 2010). Deben abordar la «discriminación estructural, incluso a nivel institucional, y la discriminación múltiple e interseccional, en todos los ámbitos, incluidos el empleo, la representación política y la actuación policial, así como el acceso a la justicia, a los bienes y servicios, a la asistencia sanitaria, a la vivienda y a una educación de calidad» (PACE, Res. 2389/2021, párr. 12.3). Una respuesta coherente, transversal y respaldada por mecanismos de seguimiento eficaces es fundamental para garantizar el éxito de las iniciativas (ECRI, 2000).

3.6. Buenas prácticas de agentes relevantes

El CoE hace hincapié en la responsabilidad de los actores influyentes, como políticos, académicos, medios de comunicación, líderes de opinión y líderes religiosos, en la formación de la opinión pública. Sus declaraciones pueden fomentar la igualdad y la diversidad o, por el contrario, perpetuar prejuicios y fomentar la discriminación.

Estos agentes tienen una especial responsabilidad ética en la promoción de la inclusión y la lucha contra el racismo (PACE, Res. 1605/2008, Res. 1889/2012). Además, destaca el papel clave de los medios en la representación de la diversidad como un valor (PACE, Rec. 1275/1995, Res. 2005/2014), a quienes alienta

a evitar discursos estigmatizantes, especialmente durante campañas electorales (PACE, Res. 1889/2012, Res. 2525/2024). Asimismo, deben informar objetivamente sobre los peligros del racismo, la xenofobia y la intolerancia y abstenerse de incurrir en sesgos al informar sobre minorías religiosas o étnicas (PACE, Rec. 1222/1993). Las recomendaciones instan a los actores relevantes a abstenerse de pronunciar discursos hostiles, adoptar un lenguaje no discriminatorio y rechazar la incitación al odio, dentro de los márgenes del derecho a la libertad de expresión (PACE, Rec. 1275/1995, Res. 1768/2010; ECRI, 2015).

TABLA 6. ÁREAS ESTRATÉGICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN VINCULADAS AL ÁMBITO DE LAS BUENAS PRÁCTICAS DE AGENTES RELEVANTES ANTE EL RACISMO Y LA XENOFOBIA

Áreas estratégicas	Líneas de acción
Promoción de la diversidad y abstención de discurso hostil	Asumir un papel activo en la promoción de la diversidad y los derechos humanos. Adoptar un mayor compromiso ético para evitar la propagación del racismo. Abstenerse de utilizar discursos hostiles, especialmente durante campañas electorales.
Presentación de información imparcial y objetiva	Promover la presentación imparcial y objetiva de la información, basada en datos.
Representación de las minorías	Evitar aplicar denominaciones ofensivas, generalizaciones o estereotipos en la representación de las minorías. Evitar limitar su representación a aspectos relacionados con sus orígenes, cultura o religión. Evitar señalarlos si no es totalmente imprescindible. Dar más cobertura mediática a historias de integración y participación. Dar a las minorías la posibilidad de defender sus intereses y demandas desde los medios de comunicación. Fomentar el diálogo entre autoridades y minorías sobre su representación desde los medios de comunicación.
Autorregulación y supervisión	Fomentar la adopción de programas de filtrado y códigos de conducta por parte de empresas proveedoras de servicios digitales. Crear y mejorar códigos de conducta de medios de comunicación, partidos políticos y parlamentos. Crear un órgano nacional de consulta que actúe como observatorio permanente y colabore en la elaboración de códigos de conducta.

Fuente: elaboración propia, a partir de la documentación analizada.

El CoE propone acciones concretas para una representación adecuada de las minorías y evitar generalizaciones que perpetúen estereotipos. Por ejemplo, evitar términos como «migrante ilegal», que conlleva una estigmatización del colectivo (PACE, Res. 1509/2006, párr. 7); «evitar señalar a las minorías como los chivos expiatorios de las sociedades europeas, especialmente durante crisis económicas» (CM, Rec. 2012/9, párr. 6 iv); o no mencionar su origen étnico si no es totalmente imprescindible (ECRI, 2011), especialmente cuando se informa sobre problemas sociales o criminalidad (PACE, Res. 1760/2010). Asimismo, recomienda evitar reducir su representación a aspectos culturales, religiosos o de origen, que puede generar, por ejemplo, una imagen estereotipada de las mujeres musulmanas como víctimas de violencia. Es importante, por el contrario, visibilizar historias de integración, participación y reivindicación de derechos (PACE, Res. 1887/2012).

En este sentido, la PACE insta a los medios a amplificar las voces de las minorías, fortalecer sus capacidades comunicativas y facilitar su participación en campañas y en la defensa de sus derechos (PACE, Res. 1910/2012). Asimismo, se recomienda un diálogo genuino con las minorías sobre su imagen pública, promoviendo así una representación más plural (ECRI, 2000).

Por otro lado, las medidas de autorregulación y supervisión son prácticas que promueven un comportamiento ético y responsable en diversos ámbitos, como Internet, medios de comunicación, partidos políticos y parlamentos. En el entorno digital, propone crear códigos y *software* de filtrado para bloquear contenido racista y xenófobo en el entorno digital (ECRI, 2000).

En el ámbito parlamentario se enfatiza la adopción de códigos éticos que combatan el discurso de odio con sanciones efectivas y transparentes (PACE, Rec. 1275/1995; Res. 2011/2014), también desde los

partidos políticos (PACE, Res. 2069/2015). Asimismo, se sugiere su implantación en la cobertura mediática y, especialmente, en las campañas electorales (PACE, Res. 2326/2020). La presencia de un «discurso de odio encubierto» hace especialmente necesario adoptar mecanismos eficaces para detectarlo y sancionarlo (Res. 2525/2024; ECRI, 2015).

Finalmente, se recomienda crear un órgano nacional de consulta que funcione como observatorio, mediador y apoyo técnico en la elaboración y actualización de códigos de conducta, promoviendo la autorregulación coordinada, adaptada a los cambios sociales (ECRI, 2000).

3.7. Sociedad civil

La implicación de la sociedad civil es un elemento recurrente y transversal en muchas de las medidas propuestas por el Consejo. A continuación, se presentan aquellas iniciativas que inciden de forma más directa en la sociedad civil.

TABLA 7. ÁREAS ESTRATÉGICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN VINCULADAS A LA SOCIEDAD CIVIL PARA PREVENIR EL RACISMO Y LA XENOFOBIA

Áreas estratégicas	Líneas de acción
Papel en prevención y consulta	Promover la implicación de la sociedad civil en la prevención del racismo y la xenofobia. Alentar a mejorar sus capacidades como fuentes de información para las estructuras de seguimiento.
Necesidad de apoyo	Apoyar y financiar actividades dirigidas a promover la tolerancia y la diversidad, así como a prevenir el racismo y la xenofobia.
Interconexión	Fomentar la coordinación de las actividades de la sociedad civil con el resto de los actores implicados. Desarrollar la cooperación transfronteriza para abordar especificidades regionales. Desarrollar estrategias de diversidad compartidas y proyectos piloto de experiencias exitosas.

Fuente: elaboración propia, a partir de la documentación analizada.

El papel de la sociedad civil en las medidas de prevención del racismo y la xenofobia se refiere, en primer lugar, a la función consultiva en la propuesta y diseño de políticas (PACE, Res. 1910/2012). Con la misma frecuencia se subraya la importancia de garantizar el apoyo y la financiación pública de iniciativas orientadas a promover la tolerancia, la inclusión y la diversidad, así como a prevenir el racismo y la xenofobia (por ejemplo, ECRI, 2000; 2004; 2015; PACE, Rec. 1222/1993, Res. 2128/2016, Res. 2389/2021, Res. 2413/2022, Res. 2457/2022).

Por otro lado, el Consejo resalta la necesaria interconexión de la sociedad civil con actores estatales, internacionales y estructuras de seguimiento con el fin de maximizar el impacto de sus acciones, optimizar recursos y evitar duplicidades (ECRI, 2015). En este marco, se recomienda designar coordinadores nacionales o regionales que identifiquen necesidades, alineen objetivos, movilicen recursos y supervisen la implementación de proyectos (ECRI, 2000).

Por último, la cooperación transfronteriza también resulta esencial para abordar problemáticas regionales comunes, como la migración, el medio ambiente o los derechos humanos (PACE, Res. 2005/2014). Además, se promueve el desarrollo de estrategias compartidas de diversidad y la implementación de proyectos piloto replicables. Un ejemplo destacado es la Red Europea de Ciudades Interculturales del Consejo de Europa iniciada en 2011, que promueve el intercambio de buenas prácticas y enfoques innovadores para gestionar la diversidad urbana.

4. ADECUACIÓN DE LA LEY Y EL PLAN NAVARROS AL MARCO NORMATIVO EUROPEO

Tras reconstruir el estándar preventivo del Consejo de Europa, examinamos su incorporación en los dos principales instrumentos políticos navarros en materia de racismo y xenofobia: la Ley Foral 13/2023,

del 5 de abril, de lucha contra el racismo y la xenofobia y el Plan de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia en Navarra (2021-2026). Como explicamos en la metodología, la evaluación partía de las líneas de acción identificadas en el marco europeo, que analizamos mediante siete matrices de trabajo, una por cada ámbito preventivo, y agrupamos posteriormente por áreas estratégicas. A continuación, la tabla 8 recoge una síntesis comparada de estos resultados, con el fin de mostrar los patrones de alineación principales y los déficits identificados más relevantes.

TABLA 8. ALINEACIÓN DE LA RESPUESTA NORMATIVA Y PROGRAMÁTICA DE NAVARRA CON LOS ÁMBITOS PREVENTIVOS DEL ESTÁNDAR ANTIRRACISTA DEL CONSEJO DE EUROPA

Ámbitos	Ley	Plan	Alineación	Déficit principal
Investigación	Baja	Muy baja	Baja	Datos de igualdad y publicación sistemática de datos.
Concienciación y sensibilización	Media	Media	Media-alta	Aprendizaje cultural y difusión de contribuciones de las minorías.
Diálogo intercultural	Baja	Nula	Baja	Interculturalidad, interreligiosidad y diálogo entre grupos.
Educación	Media	Media	Media	Alfabetización mediática, educación superior y educación intercultural.
Administración y políticas públicas	Alta	Alta	Media-alta	Auditorías antirracistas y evaluación sistemática de políticas.
Buenas prácticas de figuras relevantes y medios	Media	Baja-media	Media-baja	Representación de minorías e información objetiva.
Sociedad civil	Alta	Alta	Alta	Redes permanentes de cooperación y fortalecimiento estructural.

Fuente: elaboración propia a partir de la matriz comparada entre el estándar preventivo del Consejo de Europa, la Ley Foral 13/2023 y el Plan navarro 2021-2026. El déficit principal recoge las áreas o líneas de acción ausentes o insuficientemente desarrolladas.

Los resultados muestran una recepción desigual, aunque relevante, de las recomendaciones del Consejo de Europa en los dos principales instrumentos navarros de lucha contra el racismo y la xenofobia. La Ley y el Plan alcanzan una alineación elevada en los ámbitos de «Administración y políticas públicas» y «Sociedad civil», al desarrollar mecanismos amplios de coordinación, participación y actuación institucional. Un segundo grupo, integrado por los ámbitos de «Concienciación y sensibilización», «Educación» y «Buenas prácticas de figuras relevantes y medios», presenta una adecuación intermedia al estándar europeo, ya que incorpora una parte relevante de las recomendaciones, pero mantiene áreas estratégicas todavía poco desarrolladas. Los niveles más bajos de alineación aparecen en los ámbitos de «Investigación» y «Diálogo intercultural», dos dimensiones en las que los instrumentos navarros recogen un número menor de recomendaciones y desarrollan con menor intensidad los mecanismos propuestos por el Consejo de Europa.

Los ámbitos con mayor alineación remiten a formas de intervención asentadas en la acción pública, como órganos de coordinación, servicios especializados, protocolos, planes de actuación, subvenciones o espacios de participación. En cambio, los niveles más bajos corresponden a ámbitos que exigen continuidad temporal, producción de conocimiento, recursos específicos o transformaciones institucionales de mayor alcance. Así ocurre con la recopilación y publicación sistemática de datos de igualdad, la creación de espacios estables de diálogo intercultural e interreligioso, la revisión curricular, la alfabetización mediática, la memoria pública o el desarrollo de estructuras independientes de seguimiento.

Tras esta valoración global por ámbitos, la comparación entre la Ley Foral 13/2023 y el Plan de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia permite observar la distribución de la alineación entre el plano normativo y el plano programático. La complementariedad entre ambos instrumentos resulta más clara en los ámbitos que remiten a estructuras administrativas ya previstas o reconocibles. En estos casos, la Ley fija el marco normativo e institucional mediante principios, derechos, obligaciones y estructuras de actuación, y el Plan concreta ese marco en medidas, recursos, responsables e indicadores. Esto es observable en ámbitos como la

coordinación institucional, la atención a víctimas, la sensibilización social, la participación de la sociedad civil o la mejora de la respuesta administrativa frente al racismo y la xenofobia. En las áreas con menor alineación, la complementariedad entre ambos instrumentos resulta menos evidente, ya que la Ley recoge algunos elementos, pero el Plan no amplía de forma clara el alcance de la respuesta navarra en esas mismas materias.

En áreas como la recopilación de datos de igualdad, el diálogo intercultural e interreligioso, la alfabetización mediática y la incorporación de contenidos específicos en la educación superior, observamos que ambos instrumentos presentan un menor desarrollo respecto al estándar europeo.

En definitiva, los déficits, recogidos en la tabla 8, pueden agruparse en tres tipos: diagnósticos, socio-culturales y de sostenibilidad. En primer lugar, encontramos vacíos diagnósticos, vinculados a la producción de datos de igualdad, la publicación sistemática de información y la existencia de estructuras independientes de seguimiento. En segundo lugar, aparecen debilidades formativas y comunicativas, relacionadas con la alfabetización mediática, la educación superior, la representación de las minorías y la promoción de información objetiva sobre diversidad y migraciones. En tercer lugar, observamos límites institucionales de continuidad, especialmente visibles en la falta de espacios estables de diálogo intercultural e interreligioso, redes permanentes de coordinación y financiación estructural para la sociedad civil. En suma, encontramos los déficits concentrados en ámbitos que dependen de la producción continuada de conocimiento, la transformación de prácticas sociales e institucionales y el mantenimiento de estructuras estables de intervención, tres cuestiones que reciben un desarrollo más reducido que aquellas vinculadas a la coordinación administrativa o la organización institucional.

5. CONCLUSIONES

En este trabajo nos preguntábamos una doble cuestión:

1. Qué marco analítico para la prevención del racismo podía reconstruirse a partir de las recomendaciones del Consejo de Europa.
2. En qué medida dicho marco se recoge en el diseño normativo y programático navarro.

Respecto al primer aspecto de nuestra pregunta de investigación, constatamos que entre las recomendaciones del Consejo destaca la centralidad de la investigación, como requisito para dimensionar el racismo, incluidas sus formas veladas y otros fenómenos asociados como la infradenuncia, y para identificar a los colectivos más afectados. Concretamente, la baja tasa de denuncia puede explicarse, entre otros factores, por el desconocimiento de derechos y mecanismos de actuación, así como por situaciones de vulnerabilidad administrativa. De ahí que el CoE subraye la educación y la sensibilización como instrumentos de empoderamiento y prevención medulares, en coherencia con el enfoque europeo que concibe la cohesión social como un proceso de adaptación mutua. Aunque toda la sociedad debe implicarse en la prevención, el Consejo interpela especialmente a actores políticos y mediáticos, cuya influencia exige un mayor compromiso con la autorregulación. Asimismo, la elaboración de políticas requiere una coordinación institucional eficaz y la participación de la sociedad civil –especialmente de los colectivos afectados– mediante mecanismos estables de diálogo intercultural coherentes con la concepción bidireccional de la cohesión social.

Por lo que respecta al segundo aspecto de nuestra pregunta, la incorporación de las recomendaciones europeas en materia de prevención en el Plan y la Ley navarros, pueden identificarse algunas cuestiones relevantes. El CoE organiza sus recomendaciones alrededor de siete ámbitos de intervención. Tanto la Ley como el Plan navarros abordan estos mismos ámbitos, aunque con diferentes niveles de profundidad. Mientras el Consejo propone un amplio desarrollo para cada uno –por ejemplo, seis áreas estratégicas y múltiples líneas de acción para el primer ámbito, ocho para el segundo, dos para el tercero, siete para el cuarto, tres para el quinto, cuatro para el sexto y tres para el séptimo–, los documentos navarros solo recogen parcialmente dichas áreas. En particular, la investigación, el diálogo intercultural y el diseño de medidas frente a discursos discriminatorios –procedentes de medios de comunicación o agentes con influencia– son los menos desarrollados. En cambio, aspectos como el trabajo con la Administración pública, la sensibilización, la inclusión de contenidos en el sistema educativo formal y la colaboración con la sociedad civil son los más presentes en la Ley y el Plan.

Puede afirmarse que Navarra incorpora en mayor grado aquellas medidas vinculadas a la acción administrativa que aquellas que requieren una transformación social profunda y una mirada a largo plazo. En concreto, se recogen instrumentos administrativos definidos –como órganos de coordinación, servicios

especializados, protocolos, subvenciones— que permiten convertir orientaciones antirracistas en instrumentos de intervención pública. Sin embargo, la incorporación resulta más limitada cuando se trata de incidir sobre las condiciones estructurales que sustentan la reproducción del racismo. En este sentido, la prevención del racismo exige también la producción de conocimiento, la generación y el sostenimiento de espacios de interacción entre grupos diversos, la revisión de prácticas educativas, políticas y comunicativas, el fortalecimiento de la alfabetización mediática, la visibilización de aportaciones culturales diversas y la evaluación continua del impacto de las políticas públicas. Estos ámbitos se encuentran menos desarrollados en los instrumentos normativos y programáticos de Navarra, lo que puede limitar su capacidad para intervenir de manera efectiva sobre las condiciones sociales que permiten la reproducción del racismo.

Esta dislocación entre lo institucional y lo práctico no es baladí, tal como subrayó Miguel Beltrán en su conocida conferencia pronunciada en el Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid (Beltrán, 1986). En ausencia de planes bien anclados en la realidad social viva, la modificación legislativa y administrativa no resuelve los problemas públicos, sino que enmaraña la conexión entre dichos problemas y la acción política, administrativa y legislativa, resultando cada vez más complicado incidir positivamente sobre esa realidad social.

Además, los déficits se concentran en ámbitos clave para la prevención del racismo. Concretamente, la publicación de datos relativos a la igualdad, la visibilización de las minorías —así como de sus contribuciones a la sociedad de acogida—, el diálogo interreligioso y la educación y el diálogo interculturales. Todas ellas parecen derivarse de un débil «reconocimiento» (Fraser y Honneth, 2003) de los grupos y de la relevancia del contacto intercultural (Pettigrew, 1998; Giménez-Romero, 2019) para la prevención de los prejuicios. Dado el carácter central de estos ámbitos, merecerían una atención prioritaria por parte de las instituciones navarras.

Resulta especialmente llamativa la escasa presencia de recomendaciones en materia educativa. Navarra parece estar más orientada hacia la gestión de los posibles conflictos vinculados al racismo en el ámbito escolar que hacia la transformación de los marcos estructurales que los generan. Esta orientación contrasta con el enfoque preventivo promovido por el Consejo de Europa, que atribuye un papel nuclear a la educación y a la sensibilización como herramientas para la prevención de dichas problemáticas.

En cualquier caso, la débil incorporación de estos aspectos en los documentos navarras podría explicarse por el hecho de que la educación se incluye entre los diferentes ámbitos —junto con el empleo, la sanidad, la vivienda, la seguridad social, la seguridad, la comunicación, el deporte y la cultura— cuyo desarrollo se pospone a fases posteriores. No obstante, dada la relevancia de la educación en la prevención del racismo, sería deseable un mayor énfasis inicial desde el propio marco normativo de la Ley.

En esta misma línea —y esta constituye una de las limitaciones del presente estudio—, nuestro análisis se circunscribe a dos documentos concretos: la Ley y el Plan. Por tanto, no implica una evaluación integral de las políticas desarrolladas por las instituciones navarras en materia de prevención del racismo.

Por otra parte, conviene recordar un principio clave: la Ley puede constituir una herramienta eficaz para abordar dos problemas recurrentes en la acción pública frente a fenómenos complejos como el racismo y la xenofobia, que requieren colaboración intersectorial y enfoques multidisciplinares. Estos problemas son, por un lado, la fragmentación institucional y, por otro, la tendencia a intervenir exclusivamente sobre la Administración, los protocolos o las normativas, sin una evaluación previa de las acciones implementadas. Navarra no es ajena a estas dinámicas, impulsadas por la creciente especialización y la urgencia de mejorar la realidad social, política y económica. Para evitar la fragmentación, resultaría conveniente que la Ley incorporara un mecanismo de coordinación que asegure la coherencia entre las instituciones responsables del desarrollo normativo y las encargadas de ejecutar políticas. Actualmente, en materia de racismo y xenofobia coexisten varios planes sin suficiente diálogo entre sus impulsores: el Plan de Convivencia y Derechos Humanos (2021-2024)⁷, la Estrategia de Convivencia Intercultural (2021), el Plan de Gobierno que se ha examinado aquí y la Ley Foral que brota del Parlamento de Navarra. Se podría objetar que, dada la naturaleza estructural del racismo y la xenofobia, es necesario abordarlos desde múltiples frentes institucionales. Sin embargo, esta afirmación presupone la existencia de una estrategia común, algo que, hasta el momento, no parece haberse consolidado. En este sentido, la creciente conciencia sobre la necesidad de combatir el racismo y la xenofobia representa una oportunidad para avanzar hacia modelos de gobernanza colaborativa más eficaces. Definir una misión común que actúe como eje vertebrador permitiría no solo una respuesta más coherente y coordinada, sino también una mayor capacidad institucional para diseñar políticas públicas con enfoque sistémico.

⁷ El Gobierno de Navarra acaba de aprobar su II Plan Estratégico de Convivencia (2025-2029). No lo tomamos en consideración ya que nuestro análisis se circunscribe a los documentos normativos y programáticos generales que hemos indicado.

Para terminar, es preciso señalar que el CoE es un organismo vivo que va actualizando sus recomendaciones para adaptarlas a los cambios que se producen en su entorno. Además, como es sabido, su tarea de monitorización de los países es constante. Concretamente, una vez finalizado nuestro análisis, en noviembre de 2025, la ECRI ha publicado el sexto informe sobre España. En él recomienda avanzar en los siguientes aspectos: la creación de una autoridad independiente para la igualdad; garantizar una educación inclusiva que combata prejuicios, contemplando la historia de diversos grupos étnicos y religiosos; asegurar derechos básicos a migrantes; reforzar mecanismos contra el discurso y los delitos de violencia de odio, así como de la violencia concomitante; recoger datos sobre igualdad; e implementar sistemas para detectar perfilamiento racial.

En cualquier caso y más allá de los cambios indicados, la sistematización de ámbitos, áreas y líneas fundamentales de acción sugeridas por el CoE realizada en este trabajo, a partir de la revisión de la documentación sobre esta materia, puede servir como orientación para la elaboración y la evaluación de políticas públicas por parte de gobiernos de todos los niveles. Permite visibilizar de manera concreta cuáles son las prioridades de acción del Consejo de Europa en la prevención del racismo y tratar de incorporarlas al diseño de políticas.

Este trabajo se centra en las medidas orientadas a la prevención del racismo. Como línea futura de investigación, sería pertinente explorar las estrategias propuestas por el CoE para intervenir una vez manifestado el racismo. Asimismo, existe un conjunto amplio de propuestas específicas en ámbitos como la sanidad, la vivienda, el empleo o las redes sociales, cuya sistematización permitiría ofrecer a las Administraciones públicas una guía de actuación más integral y operativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adjai, C. y Lazaridis, G. (2014). People, State and Civic Responses to Immigration, Xenophobia and Racism in the New South Africa. *Journal of International Migration & Integration*, 15, 237-255. <https://doi.org/10.1007/s12134-013-0277-5>
- Beltrán, M. (1986). *La construcción administrativa de la realidad social*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bonilla-Silva, E. (1997). Rethinking racism: Toward a structural interpretation. *American Sociological Review*, 62(3), 465-480. <https://doi.org/10.2307/2657316>
- Casillas, C., Macía, M. y Rico, J. (2020). *Guía de evaluación de diseño de políticas públicas*. Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. Ministerio de Política Territorial y Función Pública. https://digital.gob.es/content/dam/portal-mtdfp/funcion-publica/gobernanza-publica/registros-electronicos-y-notificaciones/guias-evaluacion/Guia_de_Evaluacion_de_Disenio.pdf
- Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa (2006). *Los romaníes deben ser socios en la implementación de sus derechos* [discurso de Thomas Hammarberg en Segunda Asamblea Plenaria del Foro Europeo de Gitanos y Viajeros, Estrasburgo, 6 de noviembre de 2006. CommDH/Speech(2006)21]. <https://rm.coe.int/16806daa82>
- Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa (2010). *Positions on the human rights of Roma* [CommDH/PositionPaper(2010)3]. <https://rm.coe.int/16806db7ff>
- Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa (2016). *Time for Europe to get migrant integration right*. Consejo de Europa. <https://book.coe.int/en/commissioner-for-human-rights/6999-pdf-time-for-europe-to-get-migrant-integration-right.html>
- Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa (2020). *Combating racism and racial discrimination against people of african descent in Europe* [mesa redonda con defensores de derechos humanos organizado por la Oficina del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa Evento en línea, 24 de noviembre de 2020]. <https://rm.coe.int/combating-racism-and-racial-discrimination-against-people-of-african-d/1680a1c0b6>
- Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia – ECRI (1996). *La lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia* [recomendación n.º 1 de Política General de la ECRI aprobada el 4 de octubre de 1996. CRI(96)43]. Consejo de Europa. <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-1-on-combating-racism-xenophobia/16808b59e2>
- Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia – ECRI (1997). *Equality bodies to combat racism and intolerance at national level* [recomendación n.º 2 de Política General de la ECRI adoptada el 13 de junio de 1997 y revisada el 7 de diciembre de 2017. CRI(2018)06]. Consejo de Europa. <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.2>
- Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia – ECRI (1998). *On national surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims* [recomendación n.º 4 de Política General de la ECRI adoptada el 6 de marzo de 1998. CRI(98)30]. Consejo de Europa. <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-4-on-national-surveys-on-the-exp/16808b5a59>

- Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia – ECRI (2000). *Para prevenir y combatir el racismo y la discriminación contra las personas musulmanas* [recomendación n.º 5 de Política General de la ECRI adoptada el 16 de marzo de 2000 y revisada el 8 de diciembre de 2021. CRI(2000)21]. Consejo de Europa. <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.5>
- Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia – ECRI (2004). *On combating racism while fighting terrorism* [recomendación n.º 8 de Política General de la ECRI adoptada el 17 de marzo de 2004. CRI(2004)26]. Consejo de Europa. <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-8-on-combating-racism-while-fight/16808b5abc>
- Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia – ECRI (2011). *On combating antigypsyism and discrimination against roma* [recomendación n.º 13 de Política General de la ECRI adoptada el 24 de junio de 2011 y modificada el 1 de diciembre de 2020. CRI(2011)37rev]. Consejo de Europa. <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-13-on-combating-anti-gypsyism-an/16808b5aee>
- Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia – ECRI (2015). *On combating hate speech* [recomendación n.º 15 de Política General de la ECRI adoptada el 8 de diciembre de 2015. CRI(2016)15]. Consejo de Europa. <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech/16808b5b01>
- de Latour, A., Perger, N., Salaj, R., Tocchi, C. y Viejo Otero, P. (2017). *We can! Taking action against hate speech through counter and alternative narratives*. Council of Europe. <https://www.coe.int/en/web/no-hate-campaign/we-can-alternatives>
- Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis: An integrated approach* (5.ª ed.). Routledge.
- Elo, S. y Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107-115 <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- Fraser, N. y Honneth, A. (2003). *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. Verso Books.
- Giménez-Romero, C. (2019). *Teoría y práctica de la mediación intercultural: Diversidad, conflicto y comunidad*. Reus.
- Harguindéguy, J. B. (2024). *Análisis de políticas públicas* (4.ª ed.). Tecnos.
- Howard, E. (2005). Anti-race discrimination measures in Europe: An attack on two fronts. *European Law Journal*, 11(4), 468-486. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2005.00271.x>
- Mayring, P. (2014). *Qualitative content analysis: Theoretical foundation, basic procedures and software solution*. Klagenfurt. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssor-395173>
- McConnell, F., Kuus, M., Jeffrey, A., Crawley, H., Vaughan-Williams, N. y Smith, A. (2017). Interventions on Europe's political futures. *Political Geography*, 60, 261-271. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.02.003>
- Meltzer, R. y Schwartz, P. (2025). *Policy analysis as problem solving: A flexible and evidence-based framework* (2.ª ed.). Routledge.
- Ministros de Asuntos Exteriores del Consejo de Europa (2008). *Libro Blanco sobre Diálogo Intercultural: «Vivir juntos con igual dignidad»* [118.ª sesión Ministerial de 7 de mayo de 2008]. Consejo de Europa. Disponible en: https://www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/pub_white_paper/whitepaper_id_spanishversion.pdf
- Niessen, J. y Chopin, I. (eds.) (2004). *The development of legal instruments to combat racism in a diverse Europe*. Brill.
- Pettigrew, T. F. (1998). Intergroup contact theory. *Annual Review of Psychology*, 49, 65-85. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.49.1.65>
- Schmölzer, S. (2012). *Implementing European standards: The competence of specialised bodies to combat racism and racial discrimination to deal with individual cases* [University of Oslo Faculty of Law Research Paper n.º 2014-01]. University of Oslo. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2374412>
- Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. Sage Publications.
- Solanes Corella, Á. (2019). La discriminación racial o étnica: Marco jurídico, formas y protección. *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 17, 35-67. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.4991>
- Steiner, G. A. (2010). *Strategic planning*. Simon & Schuster.
- Titley, G. y Lentin, A. (2008). *The politics of diversity in Europe*. Council of Europe Publishing. <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/the-politics-of-diversity-in-europe>
- Wainwright, J., Burke, L. y Collett, S. (2024). 'A lack of cultural understanding and sometimes interest': Towards half a century of anti-racist policy, practice and strategy within probation. *Probation Journal*, 71(2), 116-138. <https://doi.org/10.1177/02645505231213977>
- Weimer, D. L. y Vining, A. R. (2025). *Policy analysis: Concepts and practice* (7.ª ed.). Routledge.