



Combatir la discriminación

Manual de formación



Combatir la discriminación - Manual de formación

KE-75-06-064-ES-C



Oficina de Publicaciones
Publications.europa.eu



Comisión Europea



Combatir la discriminación

Manual de formación

human european consultancy en colaboración
con el Grupo de Políticas de Emigración



Una iniciativa financiada por la UE

Comisión Europea

Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales
e Igualdad de Oportunidades
Unidad G.4

Texto original terminado en septiembre de 2005



La Comisión Europea ha encargado esta publicación en el contexto del programa europeo de acción comunitaria de lucha contra la discriminación (2001-2006).

El contenido del presente informe no refleja necesariamente la opinión ni la posición de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea.

Los puntos de vista expresados en esta publicación son los de la sociedad contratista que lo ha elaborado, por lo que no representan necesariamente ningún punto de vista oficial de la Comisión ni, en concreto, de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, que encargó el trabajo.

Este Manual de formación ha sido elaborado por *human european consultancy* en colaboración con el Grupo de Políticas de Emigración.

human european consultancy, con sede en los Países Bajos, ofrece servicios de consultoría a organizaciones no gubernamentales (ONG), a Gobiernos, a organizaciones intergubernamentales (OIG) y a agencias de desarrollo en el ámbito de la atención sanitaria, la protección social, las relaciones laborales y los derechos humanos.

<http://www.humanconsultancy.com/>

El *Grupo de Políticas de Emigración* es una organización independiente dedicada al desarrollo de políticas sobre movilidad, emigración, diversidad, igualdad y lucha contra la discriminación, mediante la promoción del intercambio de información entre partes interesadas de todos los sectores de la sociedad y la elaboración de respuestas eficaces a esos problemas y oportunidades.

<http://www.migpolgroup.com/>



1: © Carl Cordonnier, Dailylife

Europe Direct es un servicio destinado a ayudarle a encontrar respuestas a las preguntas que pueda plantearse sobre la Unión Europea

**Número de teléfono gratuito (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Algunos operadores de telefonía móvil no autorizan el acceso a los números 00 800 o cobran por este acceso.

Puede obtenerse información sobre la Unión Europea a través del servidor Europa en la siguiente dirección de Internet: <http://europa.eu>

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2006

ISBN 92-79-01598-2

© Comunidades Europeas, 2006

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

Printed in Italy

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO

Índice

Introducción	5
1. Conceptos más importantes de la formación	7
1.1. Presentación de la Unión Europea.....	7
1.2. Breve presentación del Consejo de Europa.....	12
1.3. El concepto de discriminación en la legislación y en las políticas de la UE.....	13
1.4. Definición de otros conceptos en las directivas.....	16
1.5. Inversión en la carga de la prueba.....	21
1.6. La no aplicación de la legislación de la UE.....	23
2. El papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la lucha contra la discriminación	25
2.1. ¿Qué es una ONG?.....	25
2.2. ¿Cuáles son los cometidos de una ONG en la lucha contra la discriminación?.....	25
2.3. ¿Qué acciones concretas puede emprender una ONG para luchar contra la discriminación?.....	27
2.4. ¿Qué necesita una ONG para poder cumplir su cometido?.....	28
2.5. ¿Por qué las ONG están mejor preparadas que otras organizaciones para luchar contra la discriminación?.....	28
2.6. ¿Cuáles son los obstáculos a los que se enfrentan las ONG y cómo pueden superarlos?.....	28
3. Áreas temáticas	31
3.1. Sensibilización colectiva.....	31
3.2. Control e influencia respecto al desarrollo de las políticas y la legislación.....	33
3.3. Apoyo a las víctimas individuales.....	34
4. Competencias y herramientas en el trabajo de lucha contra la discriminación	39
4.1. Competencias.....	39
4.2. Herramientas.....	40
Anexo. Modelo para el módulo de formación	
«Discriminación en el ámbito nacional».....	47
1. La transposición de las directivas a la legislación nacional.....	47
2. Procedimientos: vías administrativas y legales más adecuadas para hacer frente a las violaciones de la legislación en materia de lucha contra la discriminación.....	49
3. Cuestiones sociales.....	56
Notas	59



Introducción

Bienvenidos a este Manual de formación

Esta herramienta de formación se ha elaborado como parte del proyecto financiado por la Unión Europea «Creación de las capacidades necesarias de la sociedad civil que lucha contra la discriminación», con el propósito de ofrecer un programa de formación sobre la legislación y las políticas europeas y nacionales en materia de lucha contra la discriminación a las organizaciones no gubernamentales (ONG) de los diez Estados miembros que se incorporaron a la Unión Europea (UE) el 1 de mayo de 2004, así como de Bulgaria, Rumanía y Turquía.

Las ONG desempeñan un papel de vital importancia para hacer que la legislación en materia de lucha contra la discriminación se comprenda y se observe de manera efectiva. Son organizaciones esenciales para hablar en nombre de aquéllos a quienes representan, así como para defenderlos, además de promover la sensibilización colectiva, tanto de las víctimas reales y potenciales de la discriminación, que la mayoría de las veces desconocen sus derechos, como del público en general.

Este manual ha sido utilizado por los responsables nacionales de formación que dirigieron seminarios nacionales de formación en cada uno de los países implicados. Los participantes procedían de diversas organizaciones no gubernamentales y asociaciones que se ocupaban de todos los motivos de discriminación: origen racial y étnico (incluidos los gitanos), religión o convicciones, edad, discapacidad y orientación sexual.

El objetivo primordial de este proyecto (noviembre de 2004 a octubre de 2005) era crear las capacidades necesarias de la sociedad civil mediante la mejora del conocimiento por parte de las ONG de las dos directivas comunitarias de lucha contra la discriminación (2000/43/CE y 2000/78/CE), así como de la legislación y las políticas nacionales más destacadas en ese campo. La formación de las ONG se hizo con el fin de que se convirtieran en uno de los interlocutores principales de las autoridades y de que ayudasen a las víctimas de la discriminación.

El proyecto se centró en las tres actividades siguientes:

- **Análisis de las necesidades**

Se hizo un estudio de las partes interesadas y de las necesidades en cada uno de los trece países, con el fin de evaluar la capacidad y el alcance de las organizaciones que representan a la sociedad civil. Dicho análisis permitió determinar las características concretas de la formación y ayudó a identificar los grupos destinatarios para su participación en los seminarios nacionales, así como sus necesidades. Esta información se basó en las respuestas dadas por las ONG participantes.

- **Formación de los responsables del aprendizaje**

En cada uno de los trece países se seleccionaron seis responsables nacionales de formación, algunos de los cuales procedían de grupos minoritarios (para más detalle, véase la página



web http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/civil/civ_en.htm). Durante el mes de marzo de 2005 se celebraron cuatro seminarios dirigidos a los responsables nacionales de formación.

- **Seminarios nacionales**

La mayor parte de los seminarios nacionales se celebró en junio de 2005, a los cuales asistieron alrededor de cincuenta participantes por país y donde los responsables de formación tuvieron la oportunidad de mostrar sus capacidades y conocimientos. Los materiales utilizados en los seminarios nacionales estaban formados por los módulos de formación incluidos en el presente manual, traducidos a las lenguas nacionales y a algunas lenguas minoritarias.

Los materiales incluidos en este manual estaban pensados para las personas beneficiarias de la formación.

Confiamos en que los materiales incluidos en este manual sean útiles para las personas y organizaciones que trabajan en la lucha contra la discriminación desde cualquier lugar de la Unión Europea. Tras el éxito logrado con los seminarios de formación impartidos en los nuevos Estados miembros, así como en Rumanía, Bulgaria y Turquía, la Comisión Europea ha acordado financiar la prolongación de este programa de formación durante el año 2006 en los veinticinco Estados miembros y en Rumanía, Bulgaria y Turquía, además de incluir en calidad de participantes a organizaciones de interlocutores sociales de esos países.

El proyecto es una iniciativa de la Unión Europea financiada por el programa de acción de lucha contra la discriminación (2001-2006), llevado a cabo por la **human european consultancy** (www.humanconsultancy.com) en colaboración con el **Grupo de Políticas de Emigración** (www.migpolgroup.com) y con los socios nacionales de cada uno de los trece países.



1. Conceptos más importantes de la formación

Resultados deseados del aprendizaje

- Que los participantes adquieran un conocimiento básico sobre las características de la legislación y de las instituciones europeas.
- Que los participantes comprendan lo que se entiende por discriminación.

1.1. Presentación de la Unión Europea

La Unión Europea (UE) está formada por los veinticinco Estados miembros siguientes: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, la República Checa y Suecia.

En la actualidad existen dos países de próxima adhesión y dos países candidatos a la integración en la Unión: Bulgaria, Rumanía, Croacia y Turquía.

Las instituciones de la UE

La realización de los cometidos asignados a la UE corresponde a las **cuatro instituciones principales** siguientes:

A. Consejo de la Unión Europea

- Poder legislativo con sede en Bruselas (Bélgica).
- El Consejo posee las seis responsabilidades básicas siguientes:
 - **Aprobar la legislación europea:** en muchos ámbitos legisla junto al Parlamento Europeo.
 - **Coordinar las políticas económicas generales** de los Estados miembros.
 - **Formalizar acuerdos internacionales** entre la UE y uno o varios Estados u organizaciones internacionales.
 - **Aprobar el presupuesto de la UE** junto con el Parlamento Europeo.
 - **Desarrollar la política exterior y de seguridad común de la UE.**
 - **Coordinar la cooperación entre los tribunales nacionales y las fuerzas de seguridad** en los asuntos de carácter penal.



- Está compuesto por representantes de los Estados miembros con rango ministerial (un representante por Estado miembro) facultados para obligar a sus Gobiernos respectivos.
- La Presidencia del Consejo se ejerce de forma rotatoria por cada Estado miembro durante un período de seis meses.
- El Presidente del Consejo representa a la UE en los asuntos internacionales.

B. Comisión Europea

- Poder ejecutivo con sede en Bruselas (Bélgica).
- La Comisión Europea tiene los cuatro cometidos principales siguientes:
 - **Proponer legislación** al Parlamento y al Consejo.
 - **Gestionar y aplicar las políticas de la UE** (por ejemplo, políticas contra la discriminación), así como el presupuesto comunitario.
 - **Garantizar el respeto de la legislación comunitaria** (junto al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas).
 - **Representar a la UE** en el ámbito internacional; por ejemplo, en la negociación de acuerdos entre la UE y otros países.
- Cuenta con un comisario por cada Estado miembro, nombrado por los Gobiernos por un período de cinco años, que ejerce sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad, con responsabilidad en un área política específica.

Para más información sobre las actuaciones de la Comisión en el campo de la discriminación, véase el punto 1.3.

C. Parlamento Europeo

- El Parlamento posee los tres cometidos principales siguientes:
 - Comparte con el Consejo el **poder legislativo**.
 - Ejerce la **supervisión democrática de todas las instituciones de la UE**, y en particular de la Comisión. Posee facultades para aceptar o rechazar el nombramiento de todos los comisarios, así como el derecho a censurar a la Comisión en su conjunto.
 - Comparte con el Consejo la **autoridad sobre el presupuesto de la UE**. Al término del procedimiento de debate, aprueba o rechaza el presupuesto en su totalidad.
- Los plenos mensuales del Parlamento se celebran en Estrasburgo (Francia), sede oficial de la institución. Las reuniones de las comisiones parlamentarias y todos los demás plenos se celebran en Bruselas (Bélgica), mientras que en Luxemburgo se encuentran sus oficinas administrativas (la «Secretaría General»).
- Los miembros del Parlamento Europeo («eurodiputados») se eligen por sufragio universal directo cada cinco años. Todos los ciudadanos de la Unión Europea tienen derecho a pre-





sentarse a dichas elecciones y los ciudadanos de la UE pueden votar en el Estado miembro en el que tengan fijada su residencia.

- Los eurodiputados no pueden ocupar simultáneamente un puesto en los Gobiernos nacionales, pero sí pueden ocupar un escaño en los parlamentos nacionales. Se agrupan en grupos políticos multinacionales.
- Se constituyen comisiones para tratar de asuntos específicos. Existe una Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, otra de Derechos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como otra de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, pero todavía no se ha creado ninguna que se ocupe de otras cuestiones relacionadas con la igualdad. La Comisión de Peticiones se encarga de dar respuesta a las peticiones presentadas por ciudadanos que consideran que se han violado sus derechos protegidos por la UE (véase la sección 2 del anexo, «Procedimientos: vías administrativas y legales más adecuadas para hacer frente a las violaciones de la legislación en materia de lucha contra la discriminación»).

D. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE)

- Es el tribunal principal de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo.
- El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se compone de un juez por cada Estado miembro y está asistido por ocho abogados generales, cuya función consiste en presentar conclusiones motivadas sobre los asuntos promovidos ante el TJCE.
- Los jueces son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por períodos renovables de seis años.
- Jurisdicción principal:
 - Solicitudes de **decisiones prejudiciales**: si un tribunal nacional tiene cualquier duda respecto a la interpretación o validez de una norma comunitaria, puede, y algunas veces está obligado a ello, solicitar el asesoramiento del TJCE. Dicha opinión se presentará en forma de «decisión prejudicial» (véase también la sección 2 del anexo, «Procedimientos: vías administrativas y legales más adecuadas para hacer frente a las violaciones de la legislación en materia de lucha contra la discriminación»).
 - Procedimientos judiciales por **incumplimiento de una obligación**: la Comisión o los Estados miembros pueden poner en marcha procedimientos judiciales si tienen motivos para creer que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones según lo dispuesto en la legislación de la Unión Europea (véase también la sección 2 del anexo, «Procedimientos: vías administrativas y legales más adecuadas para hacer frente a las violaciones de la legislación en materia de lucha contra la discriminación»).
 - **Recursos sobre cuestiones de derecho** sólo contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Primera Instancia, creado en el año 1989 con el fin de reducir el volumen de trabajo del TJCE y que también tiene su sede en Luxemburgo.
- Sus decisiones se toman por mayoría. No puede haber opiniones disconformes. Las resoluciones se firman por todos los jueces que han participado en las deliberaciones y se leen en audiencia pública.





Principios generales y fuentes del derecho de la UE

La Unión Europea debe actuar dentro de los límites marcados a sus atribuciones, según lo dispuesto en los Tratados. El principio de subsidiariedad regula la legalidad del ejercicio de competencias: en las áreas que no son de su exclusiva competencia (esto es, cuando se comparte la competencia con los Estados miembros), la UE solamente puede emprender acciones si los objetivos pretendidos no pueden alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros.

En los casos de conflicto, el derecho de la UE prima sobre el derecho nacional. Con ello se pretende garantizar la uniformidad de la legislación comunitaria y de su interpretación por los tribunales nacionales. El Tribunal de Justicia europeo ha afirmado que la UE constituye un nuevo orden legal en cuyo beneficio los Estados miembros han limitado sus derechos soberanos, así como que un tribunal nacional está obligado a la plena aplicación de las normas de la legislación comunitaria, incluso aunque ello conlleve la negativa a aplicar la legislación nacional con la que ha entrado en conflicto, independientemente de si ésta se ha aprobado antes o después de la legislación comunitaria de que se trate.

Las fuentes del derecho de la Unión Europea se dividen en las tres categorías siguientes:

- Fuentes primarias: los Tratados entre los Estados miembros y los acuerdos con terceros países.
- Fuentes secundarias: reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.
- Otras fuentes: los principios generales del Derecho comunitario definidos a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia europeo y las disposiciones legales de rango inferior (por ejemplo, orientaciones y resoluciones).

Tratados

- El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y Protocolos anejos, modificado por el Tratado de fusión de los ejecutivos de 1965 y por los Tratados de adhesión (1972: Dinamarca, Irlanda y Reino Unido; 1979: Grecia; 1985: España y Portugal; 1995: Austria, Finlandia y Suecia; 2003: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa; 2005: Bulgaria y Rumanía).
- El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
- El Acta Única Europea de 1986.
- El Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) de 1992.
- El Tratado de Amsterdam de 1998.
- El Tratado de Niza de 2000.





Fuentes secundarias

El artículo 249 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea dispone lo siguiente:

«[...]

El **reglamento** tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La **directiva** obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La **decisión** será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios.

Las **recomendaciones** y los **dictámenes** no serán vinculantes.»

Reglamentos

- Normas de carácter obligatorio.
- Directamente aplicables: entran en vigor a raíz de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, a partir de la fecha que en ellos se indica, o si no fuera así, el vigésimo día después de la fecha de su publicación.
- No exigen ninguna medida nacional para su aplicación.
- Pueden ser invocados por los ciudadanos en los tribunales nacionales.
- Son de alcance general y aplicables en todos los Estados miembros.

Directivas

- Normas de carácter obligatorio en el Estado miembro destinatario.
- Entran en vigor en la fecha que en ellas se indica o bien el vigésimo día después de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- Sin embargo, **exigen la toma de medidas nacionales de aplicación** en un plazo de tiempo determinado a partir del momento de su adopción.
- Los Estados miembros deben asegurarse de que adoptan medidas de aplicación antes de expirar el plazo marcado, de manera que la legislación nacional refleje las disposiciones de la directiva, procedimiento que recibe el nombre de transposición de la directiva.





- Antes de la fecha de expiración del plazo marcado, las directivas no pueden invocarse en los tribunales nacionales.
- Una vez expirado el plazo, las directivas pueden invocarse por los ciudadanos en los tribunales nacionales, pero sólo contra el Estado o los representantes del Estado y siempre que se cumplan determinadas condiciones (véase más adelante el punto 1.6).
- Los Estados miembros pueden ser **responsables de la falta de aplicación** o de la transposición imperfecta de una directiva (véase también más adelante el punto 1.6).

Decisiones

- Normas de carácter obligatorio.
- Pero solamente para sus destinatarios; por ejemplo, una sociedad que ha violado la legislación en materia de competencia.
- Pueden invocarse por los ciudadanos en los tribunales nacionales.

Otras fuentes

Jurisprudencia y principios generales del Derecho comunitario

- Derechos humanos fundamentales (incluido el Convenio Europeo de Derechos Humanos; véase más adelante el punto 1.2).
- Igualdad, no discriminación (véase más adelante el punto 1.3).
- Proporcionalidad.
- Seguridad legal, expectativas legítimas, no retroactividad.
- Derecho a ser oído.
- Inmunidad profesional legal.

1.2. Breve presentación del Consejo de Europa

El Consejo de Europa se creó al término de la Segunda Guerra Mundial con el fin de promover la unidad europea, proteger los derechos humanos y facilitar el progreso social y económico. Cuenta con cuarenta y seis Estados miembros, entre los que se incluyen los Estados miembros de la Unión Europea y los países candidatos a la adhesión. El Consejo de Europa estableció el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. El Tribu-





nal Europeo de Protección de los Derechos Humanos tiene su sede en Estrasburgo y se encarga de supervisar la aplicación del Convenio.

El artículo 14 del Convenio establece cierta protección contra la discriminación, al igual que el Protocolo 12 del Convenio, que entró en vigor el 1 de abril de 2005. En el momento de redacción del presente manual (abril de 2005), de los trece países participantes en el proyecto actual sólo Chipre lo ha ratificado y, por lo tanto, estará sometido a lo dispuesto en el Protocolo 12.

1.3. El concepto de discriminación en la legislación y en las políticas de la UE

Antecedentes

El concepto de no discriminación es uno de los principios generales del derecho de la Unión Europea. Además, se menciona de manera expresa en diversos contextos en los Tratados.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE fue promulgada solemnemente en diciembre de 2000, pero todavía no tiene carácter vinculante. Forma parte del nuevo Tratado Constitucional, por lo que si éste llegara a ratificarse por los veinticinco Estados miembros, tendría carácter obligatorio. En la actualidad, está en marcha el proceso de ratificación en la Unión Europea. El apartado 1 del artículo 21 de la Carta dispone lo siguiente:

«Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual».

Por otro lado, el artículo 13 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea establece lo siguiente:

«Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual».

Esta disposición no supone una prohibición directa, pero sí capacita a la Unión Europea para adoptar acciones contra las formas de discriminación indicadas (véase el apartado anterior, «Jurisprudencia y principios generales del Derecho comunitario»). Antes de llegar a la situación actual, existía una extensa legislación y jurisprudencia comunitaria relativa a la prohibición de discriminación por motivos de nacionalidad y de género.



En virtud del citado artículo 13, la UE ha establecido una estrategia para luchar contra la discriminación compuesta de los tres elementos siguientes:

- **Una directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico** (Directiva 2000/43/CE del Consejo).
- **Una directiva relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación independientemente de la religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual** (Directiva 2000/78/CE del Consejo)
- El programa de acción comunitaria 2001-2006 (Decisión 2000/750/CE) de lucha contra la discriminación por todos los motivos detallados en el artículo 13 (distintos al sexo). Este programa tiene los tres objetivos principales siguientes:
 - Ayudar a analizar y evaluar el alcance y la naturaleza de la discriminación en la UE y la eficacia de las medidas de lucha contra ella.
 - Ayudar a crear la capacidad necesaria de los actores en los Estados miembros de la UE y en el ámbito europeo dedicados a luchar contra la discriminación.
 - Promover y difundir los valores y las prácticas en los que se basa la lucha contra la discriminación entre profesionales y formadores de opiniones colectivas.

El programa Progress 2007-2013 unificará varios de los programas europeos existentes en un solo grupo, en el que estará incluido el programa de lucha contra la discriminación. Sin embargo, la naturaleza de los programas existentes apenas se modificará.

Definición de discriminación

Discriminar significa diferenciar o dar trato diferente cuando no existen diferencias importantes entre las personas o las situaciones, así como dar trato idéntico a situaciones que en realidad son diferentes. Las dos directivas de lucha contra la discriminación, que establecen las bases de este programa de formación, prohíben la discriminación **directa** y la **indirecta** y ofrecen la misma definición de discriminación.

Existe **discriminación directa** cuando se trata a una persona de manera **menos favorable** que a otra persona, ahora, en el pasado o en un posible futuro, en una **situación comparable**, por **cualquiera de los motivos** por los que se prohíbe la discriminación.

El problema que surge a la hora de determinar si se ha producido discriminación directa es que no siempre es fácil identificar la «persona correcta con la que se compara». Así, es preciso encontrar a alguien cuya situación sea comparable a la de la persona que asegura ser víctima de discriminación. Sólo en el caso de que esas personas estén en las mismas o similares situaciones se podría realizar la comparación exigida. A veces será imposible identificar a una persona adecuada para establecer la comparación, por lo que habría que hacerse una hipótesis respecto a una persona comparable, que debería basarse en el trato dado a una persona real sin las características corres-





pondientes (por ejemplo, alguien perteneciente a la religión preponderante frente a alguien de una religión minoritaria) en circunstancias ligeramente diferentes.

Sin embargo, una vez que se ha establecido que dos personas en situación idéntica o similar han recibido un trato diferente, sería difícil demostrar que esa diferencia fuese permisible. Las directivas incluyen determinadas excepciones, detalladas de manera exhaustiva y precisa. Entre ellas se encuentran las exigencias profesionales esenciales, la acción positiva, el acuerdo razonable respecto a las personas discapacitadas y las excepciones concretas de discriminación por motivos de edad.

Por ejemplo, si una empresa se niega a realizar un aumento de sueldo a un trabajador debido a la orientación sexual de éste, y otro empleado en la misma situación recibe dicho aumento, es muy probable que ello constituya un caso de discriminación contrario a la Directiva marco 2000/78/CE, relativa a la igualdad en materia de empleo. No obstante, si se negara a realizar un aumento de sueldo a un trabajador por motivos de edad, ello podría ser permisible en virtud del artículo 6, que faculta a los Estados a establecer que las diferencias de trato por motivos de edad no constituirán casos de discriminación si, en el ámbito de la legislación nacional, están justificadas, objetiva y razonablemente, por una finalidad legítima, y si los medios para lograr dicha finalidad son apropiados y necesarios. Según lo dispuesto en la directiva, dichas diferencias pueden referirse a la fijación de condiciones mínimas de edad, de experiencia profesional o de antigüedad en el servicio para el acceso a empleos o a determinadas ventajas relacionadas con el empleo (véase más adelante información adicional sobre esta cuestión).

Las directivas también prohíben la **discriminación indirecta**, que se da cuando una disposición, un criterio o una práctica, **aparentemente neutrales**, hacen que las personas que pertenezcan a un grupo protegido se encuentren en situación de **desventaja concreta** con respecto a otras personas. Ello ocurre salvo en los casos en que la disposición, el criterio o la práctica en cuestión estén **objetivamente justificados** por una finalidad legítima y los medios para alcanzarla sean apropiados y necesarios.

Al igual que ocurre con la discriminación directa, la identificación de las personas más adecuadas para establecer la comparación puede ser difícil. Un ejemplo frecuentemente dado en el pasado como caso posible de discriminación indirecta por motivos de sexo (que no se encuentra regulada por las directivas, sino por otras disposiciones de la legislación comunitaria) es el derivado de la existencia de diferencias importantes en las remuneraciones percibidas por trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial, en los casos en que los empleados a tiempo parcial son exclusiva o predominantemente mujeres. Otro ejemplo podría ser la existencia de una disposición aparentemente neutra en el reglamento interno de una empresa que exige un modo específico de vestir, en el caso de que dicha vestimenta provoque la exclusión de una persona o de una colectividad.

Las justificaciones legales autorizadas deben aplicarse con rigor.

Por ejemplo, es posible que en algunos casos la justificación sea válida cuando un empleador pide un elevado grado de conocimientos y fluidez respecto al idioma nacional. Si el empleo de que se



trate exige la realización de tareas en las que dichas competencias son absolutamente necesarias, por ejemplo, en el caso de un profesor de lengua o de literatura, es probable que el empleador esté justificado a la hora de exigir esos requisitos. Sin embargo, si el trabajo implica sólo labores manuales, es poco probable que esa exigencia sea justificable (véase más información acerca de esta cuestión en el punto 1.4 sobre exigencias profesionales esenciales).

Las directivas también disponen que el **acoso** es una forma de discriminación. Se entiende por acoso la conducta no deseada asociada a motivos por los que se prohíbe la discriminación, con el objetivo o el efecto de menoscabar la dignidad de una persona y de crear un entorno intimidante, hostil, degradante, humillante u ofensivo, de manera intencionada o no. Como es obvio, en la definición de acoso se incluyen múltiples conductas indeseadas. A la hora de hacer una valoración respecto a la existencia real de acoso, no es preciso buscar otra persona con la que establecer una comparación.

Por otro lado, las directivas disponen que una **orden de discriminar** debe considerarse como una forma prohibida de discriminación.

Por último, en las directivas también se incluye el **trato injusto** en la lista de comportamientos prohibidos. Los Estados miembros deben tomar las medidas que sean necesarias para proteger a las personas de cualquier trato desfavorable (como, por ejemplo, el despido laboral) dado como respuesta a una denuncia o demanda judicial dirigidas a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato. Es importante proteger no solamente a la persona que ha sufrido la discriminación, sino también a aquellas otras personas que hayan presentado pruebas en la denuncia de discriminación o que, de alguna manera, estén implicadas en la demanda.

1.4. Definición de otros conceptos en las directivas

Ámbito de aplicación esencial de las directivas

El artículo 3 de la Directiva marco 2000/78/CE, relativa a la igualdad en materia de empleo, protege contra la discriminación en las áreas siguientes:

- Acceso al empleo, al trabajo por cuenta propia y al ejercicio profesional (incluida la promoción).
- Acceso al asesoramiento y a la formación profesional.
- Condiciones laborales y de empleo, incluidas las de despido y remuneración.
- Afiliación a organizaciones sindicales, patronales o profesionales.

En el artículo 3 de la Directiva 2000/43/CE, relativa a la igualdad racial, se establece una protección mucho mayor contra la discriminación, que incluye lo siguiente:

- Acceso al empleo, al trabajo por cuenta propia y al ejercicio profesional (incluida la promoción).





- Acceso al asesoramiento y a la formación profesional.
- Condiciones laborales y de empleo, incluidas las de despido y remuneración.
- Afiliación a organizaciones sindicales, patronales o profesionales.
- Educación.
- Protección social, incluidas la seguridad social y la atención sanitaria.
- Prestaciones sociales.
- Acceso a bienes y servicios disponibles al público en general (incluida la vivienda), así como a la provisión de los mismos.

Ámbito de aplicación personal de las directivas

Las directivas prohíben la discriminación por personas físicas o jurídicas en el sector público y en el privado. Ello significa que una persona propietaria de un negocio tiene la misma obligación de no discriminar por cualquiera de los motivos protegidos que una gran empresa privada, un ayuntamiento o un organismo gubernamental.

Las directivas protegen a las personas físicas contra la discriminación. Asimismo, las directivas estipulan que la protección contra la discriminación debe también aplicarse a una organización que tenga la condición de persona jurídica, siempre que dicha organización sufra discriminación por motivos del origen racial o étnico de sus miembros, a condición de que sea conforme a las tradiciones y prácticas nacionales.

Nacionalidad

Las directivas protegen a toda persona que se encuentre en un Estado miembro contra la discriminación por cualquiera de los motivos prohibidos (origen racial o étnico, discapacidad, religión o convicciones, orientación sexual y edad) **independientemente de la nacionalidad de la persona**. Así, una persona de nacionalidad ucraniana que reciba trato discriminatorio en Hungría por motivos de origen étnico, discapacidad u orientación sexual, está protegida de la misma manera que las personas de nacionalidad húngara que sufran idéntico trato discriminatorio en Hungría. De manera específica, las directivas excluyen la discriminación **por motivos de nacionalidad**, de manera que si la discriminación se realiza por motivo de ser rumano, o por no ser húngaro, las directivas no son de aplicación (véase el preámbulo 13 y el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2000/43/CE sobre la igualdad racial, así como el preámbulo 12 y el artículo 3, apartado 2, de la Directiva marco 2000/78/CE, relativa a la igualdad en materia de empleo).

Además de las directivas, existe por supuesto el derecho otorgado por el Tratado de la Unión Europea respecto a la libertad de circulación de las personas en la UE, mediante el que se estable-





ce cierta protección contra la discriminación por motivos de nacionalidad a los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión y a sus familias. También existen otras normas comunitarias relativas a los derechos de determinados ciudadanos no pertenecientes a la UE (ciudadanos de terceros países) que sean trabajadores residentes en Estados miembros de la Unión.

Excepciones a la prohibición de discriminación en las directivas

Como el propósito de las directivas es establecer un marco para luchar contra la discriminación, las directivas permiten la discriminación sólo de manera excepcional y exclusivamente cuando se reúnan determinadas condiciones.

Exigencias profesionales esenciales

A pesar de todos los motivos prohibidos, las directivas permiten una excepción cuando se trata de responder a necesidades reales del puesto de trabajo. De esa manera, una empresa puede seleccionar a una persona para un puesto determinado en el que, debido a la naturaleza del trabajo exigido o al contexto en el que se efectúa, sea una «exigencia profesional esencial y determinante» que la persona en cuestión posea unas características relacionadas con el origen racial o étnico, la discapacidad, la religión o las convicciones, la orientación sexual o la edad, **siempre que el objetivo sea legítimo y la exigencia sea proporcionada**. Así, por ejemplo, cuando el director de una película decide que sólo un actor de raza negra puede hacer el papel de Nelson Mandela, nos encontramos ante una situación en la que existe una exigencia profesional esencial de emplear a una persona de raza negra. La aplicación de una exigencia profesional esencial con respecto a un motivo no debe justificar la discriminación por otro motivo; así, volviendo al mismo ejemplo, no sería legítimo discriminar por motivos de orientación sexual.

Es posible que las ideas tradicionales respecto al tipo de persona requerido para un puesto de trabajo en particular no superen la prueba del objetivo legítimo y de la proporcionalidad. Por ejemplo, es poco probable que una empresa pueda demostrar que para trabajar como recepcionista una persona tenga que ser «joven y dinámica»; lo más probable es que ese tipo de exigencia sea discriminatoria por motivos de edad y discapacidad.

Diferencias de trato basadas en la edad

El artículo 6 de la Directiva marco 2000/78/CE, relativa a la igualdad en materia de empleo, permite, aunque no lo exige, que los Estados miembros incluyan algunas excepciones adicionales que autoricen un trato diferente por motivos de edad, entre las que destacan las siguientes:

- Establecimiento de condiciones especiales para el acceso al empleo y a la formación, para el empleo y la ocupación, incluidas las de despido y remuneración, en lo que respecta a los jóvenes, a los trabajadores de más edad y a las personas con responsabilidades de atención personal a terceros, con el fin de protegerlos o de facilitar su integración profesional.





- Fijación de edad mínima, de condiciones de experiencia o de antigüedad para el acceso al empleo o a ventajas relacionadas con el empleo.
- Fijación de edad máxima para la contratación laboral, en función de las necesidades de formación del puesto o de la exigencia de un período razonable de tiempo en el empleo antes de llegar a la edad de jubilación.

No obstante, todas esas excepciones deben estar objetiva y razonablemente justificadas por una finalidad legítima, como pueden ser, por ejemplo, objetivos legítimos de política de empleo, de formación o del mercado laboral, y además los medios para lograr dicha finalidad deben ser apropiados y necesarios.

Acciones positivas

Las directivas reconocen que para alcanzar la plena igualdad en la práctica es preciso ir más allá de la simple prohibición de la discriminación actual o futura. Por consiguiente, permiten que se tomen medidas dirigidas a impedir o a compensar las desventajas históricas sufridas por grupos definidos por su origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, orientación sexual o edad. Si existen grupos específicos que nunca han sido empleados para desempeñar tipos concretos de trabajos, la acción positiva puede implicar la formación de personas pertenecientes a dichos grupos con el fin de prepararlas para esos trabajos. Asimismo, puede implicar la aplicación de medidas adicionales, específicas y programadas, a la hora de ofrecer nuevos puestos de trabajo, con el fin de hacer públicos dichos empleos de diferentes maneras y de fomentar que las personas pertenecientes a esos grupos presenten sus solicitudes, ofreciéndoles ayuda si llegase el caso.

Acuerdos razonables con respecto a las personas discapacitadas

El artículo 5 de la Directiva marco 2000/78/CE, relativa a la igualdad en materia de empleo, exige que los empleadores tomen medidas adecuadas, siempre que sea necesario en un caso particular, para que las personas discapacitadas puedan tener acceso al empleo, participar en el trabajo, ser promocionadas en el mismo o realizar cursos de formación, a no ser que ello suponga una «carga desproporcionada» para el empleador. Por ejemplo:

- Para permitir que una empleada sorda pueda participar en un programa de formación, su empleador puede ofrecer un intérprete de lenguaje de gestos.
- Después de un accidente laboral, un trabajador manual está incapacitado para seguir realizando su trabajo manual. El empleador puede entonces ofrecerle formación apropiada para que desempeñe un trabajo administrativo.
- Un usuario de silla de ruedas contesta a un anuncio en el que se busca un auxiliar administrativo. Las oficinas están en el cuarto piso de un edificio. Si el empleador tiene oficinas en varias plantas, incluida la planta baja, puede entonces hacer que el trabajo del auxiliar





administrativo se realice en la oficina de la planta baja y trasladar a la cuarta planta a otro empleado que pueda subir escaleras sin dificultad. No obstante, si el empleador sólo tiene oficinas en la cuarta planta y no existe ascensor, entonces puede resultar imposible que adopte medidas razonables (sin carga desproporcionada) para que esa persona pueda realizar el trabajo ofrecido.

- Con el fin de permitir que una persona ciega que utiliza un perro guía pueda ir a su trabajo más fácilmente, el empleador puede cambiar su horario laboral para que no tenga que desplazarse en las horas punta.

Un empleador no puede afirmar que la carga, incluyendo el coste económico, de llegar a un acuerdo razonable con respecto a una persona discapacitada es «desproporcionada» si existen ayudas financieras o de otro tipo destinadas a los empleadores en esos casos.

Capacidad legal

Ambas directivas disponen que las asociaciones y organizaciones con un interés legítimo pueden ayudar a las víctimas de discriminación o emprender actuaciones judiciales en su nombre (tras su aprobación). Los criterios que definen a las organizaciones que tienen un «interés legítimo» se establecen en las legislaciones nacionales.

Diálogo con la sociedad civil

Las directivas exigen que los Estados miembros promuevan el diálogo con los interlocutores sociales con el fin de fomentar acuerdos laborales, códigos de conducta, etcétera, así como con las ONG con objeto de promover el principio de igualdad de trato.

Organismos especializados

Solamente en la Directiva 2000/43/CE, relativa la igualdad racial, se establece la obligación de que cada Estado miembro designe a un organismo para la promoción de la igualdad de trato. Sus cometidos principales son ofrecer asistencia independiente a las víctimas de discriminación, realizar encuestas y estudios independientes, publicar informes independientes y formular recomendaciones.

Difusión de la información

Las directivas exigen a los Estados miembros que tomen medidas con el fin de dar la máxima publicidad a sus legislaciones sobre igualdad de trato y no discriminación, así como de todas las nuevas medidas que adopten para adecuar sus legislaciones a las directivas correspondientes.





Obligación de información

Los Estados miembros están obligados a informar a la UE respecto a la aplicación de la Directiva 2000/43/CE, relativa a la igualdad racial, antes del 19 de julio 2005, y sobre la aplicación de la Directiva marco 2000/78/CE, relativa a la igualdad en materia de empleo, antes del 2 de diciembre de 2005, y a partir de esas fechas cada cinco años.

Sanciones

En el momento de transponer las directivas, los Estados miembros deben asegurarse de que se establecen sanciones por el incumplimiento de sus legislaciones nacionales en materia de lucha contra la discriminación y que dichas sanciones se aplican. Las sanciones por casos de discriminación deben ser «efectivas, proporcionadas y disuasorias», es decir, que deben proporcionar una reparación personal adecuada a la víctima y deben disuadir, tanto al demandado en concreto como a terceros, de realizar actos discriminatorios comparables en el futuro. En las sanciones se puede incluir el pago de indemnizaciones, para lo cual no pueden fijarse límites máximos.

1.5. Inversión en la carga de la prueba

Al reconocer la dificultad de demostrar la discriminación, el artículo 8 de la Directiva relativa a la igualdad racial y el artículo 10 de la Directiva marco relativa a la igualdad en materia de empleo regulan la inversión en la carga de la prueba de la manera siguiente:

«... cuando personas que consideren que han sido agraviadas porque no se les ha aplicado el principio de igualdad de trato establezcan, ante un tribunal u otra autoridad competente, hechos que permitan sospechar que existe una discriminación directa o indirecta, la carga de la prueba de que no se ha violado el principio de igualdad de trato recaerá en la parte inculpada.»

La carga de la prueba no puede trasladarse en los procedimientos judiciales de carácter penal. En algunos Estados miembros no será tampoco de aplicación a procedimientos de investigación. Además, es importante señalar que la inversión en la carga de la prueba no se limita a los procedimientos judiciales, o sino que se extiende a los procedimientos ante cualquier otra autoridad competente (esto es, administrativa).

El concepto de inversión en la carga de la prueba se incorporó a la legislación de la UE a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia europeo derivada de casos de igualdad de remuneración, en los que una mujer podía demostrar la diferencia de género y de remuneración y el tribunal exigía al empleador que diese una explicación del hecho. A ese respecto, el asunto judicial más citado es el de Enderby contra la Autoridad Sanitaria de Frenchay y el Ministro de Sanidad, C-127/92.



A ello siguió la Directiva 97/80/CE del Consejo, relativa a la carga de la prueba en casos de discriminación basada en el sexo. La inversión en la carga de la prueba ha estado muy estrechamente relacionada con la importancia de ofrecer una protección judicial efectiva frente a actos discriminatorios. Sin embargo, la inversión en la carga de la prueba que permiten las directivas no es automática. La obligación de la prueba no se traslada sólo por el hecho de que un demandante asegure que ha sufrido discriminación, sino a partir del momento en que **establezca unos hechos que permitan sospechar** que existe discriminación. Las características de tales hechos dependen de la legislación y de la jurisprudencia nacionales.

Pruebas de discriminación

Las directivas tratan de la discriminación «por motivos de» origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, orientación sexual y edad. La jurisprudencia de países como el Reino Unido y la legislación nacional que transpone las directivas generalmente han aclarado que la expresión «por motivos de» puede incluir protección contra discriminación cuando la víctima posee las características reales en cuestión, o bien cuando se considere que tiene tales características o cuando se la asocie con personas que sí tienen esas características. Por ejemplo, si se impide el acceso de alguien a un restaurante porque su propietario afirma que «no está permitida la entrada de gitanos», es probable que se trate de un caso de discriminación directa por motivos de origen racial o étnico, ya sea la persona en realidad de etnia gitana, o bien porque su aspecto físico le hace parecer de esa etnia o porque se encuentra acompañada de amigos gitanos.

De esa manera, un demandante que no se manifieste en el tribunal como perteneciente a la minoría gitana, puede a la vez denunciar que sufrió trato discriminatorio por motivos de su aparente origen étnico.

Es probable que este planteamiento sea especialmente importante en los casos de orientación sexual, ya que las víctimas no están necesariamente obligadas a demostrar que tienen una orientación sexual determinada, sino que simplemente deberán establecer hechos que demuestren que han sufrido un trato menos favorable o acoso por motivos de su aparente orientación sexual o de su relación con personas de una orientación sexual determinada.

Existen muchos medios procesales que ayudan a las víctimas de discriminación a establecer que puede haberse dado un trato discriminatorio contra ellas. Entre dichos métodos destacan la comparación con otras personas, el uso de estadísticas, las grabaciones de voz e imágenes y el denominado procedimiento de cuestionario. Las comparaciones con otras personas se utilizan generalmente en Estados Unidos para demostrar la discriminación directa en el empleo, la vivienda y el acceso a servicios. En Bélgica, las comparaciones con otras personas son un tipo de prueba reconocido por el derecho. Las ONG de Europa Central y del Este también utilizan personas (por ejemplo, que buscan empleo) elegidas para hacer una comparación de todas sus características excepto de aquella (frecuentemente la raza) por la que se ha producido la discriminación.

Las grabaciones de voz y de imágenes pueden utilizarse como prueba en algunos países (por ejemplo, en la República Checa), pero no en todos. En el Reino Unido, el procedimiento de cuestionario





permite a las personas que buscan un empleo y que han sido rechazadas exigir al empleador que, de manera inmediata, explique las razones de su rechazo. Los tribunales y órganos jurisdiccionales del Reino Unido pueden hacer hipótesis de discriminación a partir de las respuestas dadas al cuestionario, del retraso en la respuesta o bien de la falta total de respuesta del empleador.

Tanto la Directiva 2000/43/CE, relativa a la igualdad racial, como la Directiva marco 2000/78/CE, relativa a la igualdad en materia de empleo, mencionan expresamente en sus preámbulos que pueden utilizarse estadísticas en casos de discriminación indirecta.

1.6. La no aplicación de la legislación de la UE

En el caso de que un Estado miembro de la Unión Europea no haya efectuado la **total** (y **correcta**) transposición de una directiva (véanse las características de las directivas expuestas anteriormente) a su legislación nacional una vez pasada la fecha de su entrada en vigor, un ciudadano puede, a pesar de lo anterior, invocar las disposiciones de la directiva en cuestión ante los tribunales nacionales, lo cual se conoce como el principio de «efecto directo». La parte demandante deberá demostrar que la disposición que invoca es un principio preciso e incondicional suficientemente válido para su aplicación por un tribunal nacional y que, por lo tanto, puede afectar a la situación legal de las personas. No obstante, por lo general se afirma que el principio de efecto directo sólo es de aplicación a aquellas demandas presentadas contra un organismo público o una «manifestación del Estado».

De esa manera, con relación a los litigios entre personas o entidades privadas, las directivas también poseen el denominado «efecto indirecto». Como se dijo anteriormente, los Estados, y en particular los tribunales nacionales, están obligados a hacer todo lo posible por lograr los resultados previstos en las directivas. Por consiguiente, el efecto indirecto exige que los tribunales nacionales interpreten la legislación nacional vigente, en la medida de lo posible, conforme a la directiva que debería haberse aplicado.

En última instancia, el Tribunal de Justicia europeo debe decidir qué disposiciones de las directivas de lucha contra la discriminación tienen efecto directo o indirecto.

Si un Estado **no aplica** una directiva en el plazo de tiempo exigido, es responsable de los daños y perjuicios que ello pueda causar a las personas. Ello se conoce como los «daños Francovich», ya que ese principio se estableció tras la resolución judicial a la causa de Francovich y Bonifaci contra Italia (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90) dictada por el Tribunal de Justicia europeo en el año 1991.

En el caso Francovich, el TJCE señaló las tres condiciones siguientes, todas ellas **necesarias** y **suficientes**, para establecer la responsabilidad de acuerdo con este principio:

- La norma que ha sido violada debe implicar la concesión de derechos a las personas.
- El contenido de esos derechos debe ser determinado en función de las disposiciones de la directiva en cuestión.



- Es preciso que exista una relación causal entre el incumplimiento de la obligación del Estado y las pérdidas y los daños sufridos por la persona perjudicada.

Por otro lado, el incumplimiento del Derecho comunitario debe también ser suficientemente grave para la persona que tiene derecho a reparación por daños y perjuicios.

El derecho de reparación judicial por «daños Francovich» ha sido desarrollado por el TJCE en causas posteriores. En la actualidad, todo el mundo está de acuerdo en que es aplicable a todos los casos de incumplimiento del Derecho comunitario por parte de un Estado miembro, incluyendo la falta de aplicación **adecuada** de una directiva, además de su falta total de aplicación.

Materiales

El texto de las dos directivas y posiblemente los resúmenes disponibles (véase la sección 2 del anexo, «Procedimientos: vías administrativas y legales más adecuadas para hacer frente a las violaciones de la legislación en materia de lucha contra la discriminación»).





2. El papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la lucha contra la discriminación

Resultados deseados del aprendizaje

- Que los participantes examinen los cometidos que las ONG pueden y deben desempeñar en la lucha contra la discriminación.

2.1. ¿Qué es una ONG?

Una ONG es un grupo local, nacional o internacional, constituido de conformidad con la legislación y con unos estatutos en los que se detallan claramente sus objetivos y actividades reales, así como el órgano de gobierno que posee autoridad para expresarse en nombre de sus miembros. Normalmente se trata de una organización sin ánimo de lucro, que no forma parte de ningún Gobierno ni entidad del sector privado, ni tampoco de partido político alguno. Por lo general, sus objetivos pretenden promover el bienestar mediante la solución de problemas sociales y legales, intentando desempeñar un papel idéntico al de otras instituciones democráticas en el desarrollo y progreso de la sociedad civil.

2.2. ¿Cuáles son los cometidos de una ONG en la lucha contra la discriminación?

A la hora de analizar cuál es la función que pueden desempeñar en la lucha contra la discriminación, las ONG deben aprovechar al máximo las atribuciones que les conceden los artículos 7 y 12 de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, y los artículos 9 y 14 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo.

Para que un país pueda alcanzar eficazmente sus objetivos de paz, democracia, buen gobierno, sanidad, prosperidad e igualdad, las ONG tienen un papel muy importante que desempeñar.

El cometido de las ONG como medios de la sociedad civil para luchar contra la discriminación puede resumirse en los aspectos siguientes:

- Proporcionar una vía para expresar y tratar adecuadamente las necesidades de las personas que sufren discriminación.
- Asistir a las víctimas de discriminación en el acceso a la justicia.
- Promover la diversidad y la igualdad en la sociedad.
- Establecer mecanismos para influir en el proceso de toma de decisiones.





- Transferir a las políticas generales la no discriminación y la igualdad de trato.
- Hacer que las autoridades y las empresas actúen contra la discriminación.
- Controlar, documentar y denunciar los casos de discriminación.
- Mantener la promoción de la igualdad en el debate político y fomentar la movilización.

Una ONG puede:

- Trabajar en asociación con otras ONG para alcanzar objetivos mutuos.
- Capacitar a grupos para que participen en campañas, sepan defenderse y reivindiquen y ejerzan sus derechos.
- Trabajar, siempre que sea conveniente, *en asociación con Gobiernos* para alcanzar objetivos y metas comunes.
- Trabajar, siempre que sea conveniente, *contra Gobiernos* cuando éstos promuevan políticas contrarias a los objetivos de la ONG.
- Prestar servicios eficaz y efectivamente *en el marco de las políticas gubernamentales*, siempre que sea conveniente, y adoptar, cuando sea necesario, estrategias debatidas y negociadas entre las ONG y el Gobierno.
- Prestar servicios eficaz y efectivamente *al margen de las políticas gubernamentales*, siempre que sea necesario y adecuado para promover los objetivos de la ONG, así como adoptar, siempre que sea conveniente, estrategias contrarias a las políticas gubernamentales.
- Asegurar la coordinación de sus propios servicios e implicar al Gobierno en debates sobre la *coordinación de los servicios entre el Gobierno y las ONG*.
- Ofrecer asesoramiento profesional y fundamentado a los Gobiernos en asuntos de interés.
- Defender y promover públicamente el cambio como respuesta a una necesidad.
- Aconsejar y participar de manera relevante en las labores legislativas y de toma de decisiones políticas, mediante el asesoramiento profesional fundamentado y el mantenimiento de contactos personales con políticos del Gobierno y de la oposición, así como con otras personas influyentes.
- Actuar como «órganos de control» vigilantes, señalando las actuaciones claramente discriminatorias de los Gobiernos y las empresas y el incumplimiento de sus obligaciones respecto a la lucha contra la discriminación, y también cuando sea preciso que mejoren sus actuaciones, así como ayudar a llevar a la práctica las verificaciones y los equilibrios que caracterizan a las sociedades democráticas. En este cometido, las ONG deben acercarse al Gobierno y al mundo empresarial a través de actuaciones de defensa, de iniciativa política y de negociación, siempre que se considere necesario.





- Oponerse, mediante los mecanismos que se consideren más adecuados, a los actos, las omisiones, las prácticas administrativas o las políticas y normas que sean contrarias a los objetivos de la ONG.
- Estar al tanto y asegurar que se aprovechan todas las ventajas de los nuevos avances logrados en la lucha contra la discriminación; por ejemplo, nueva legislación (nacional, europea e internacional), nuevas políticas (nacional, europea e internacional), nuevas fuentes de financiación y resoluciones judiciales clave (en los ámbitos nacional, europeo e internacional).
- Ser abierta, transparente y responsable respecto a sus afiliados y al público en general.
- Aumentar la capacidad de participación de las ONG en la sociedad civil mediante la creación de redes y coaliciones, y promover iniciativas y soluciones originales. De esa manera, pueden ayudar a reducir los prejuicios en la sociedad y, así, favorecer la igualdad.
- Trabajar abiertamente y con ánimo de colaboración con otras ONG dedicadas a actividades conexas y evitar que surjan conflictos y disputas entre las ONG.
- Hacer todo lo posible para que un Estado ratifique acuerdos internacionales que faciliten la aplicación de normas internacionales en las prácticas del Gobierno.
- Proporcionar información esencial y fiable a organismos nacionales e internacionales en la que puedan basarse a la hora de evaluar el comportamiento de un país con respecto a la discriminación.

En resumen, el cometido de muchas ONG puede ser verificar, controlar y criticar las actuaciones de los Gobiernos y las entidades privadas, complementar y mejorar las labores del Gobierno en la lucha contra la discriminación y ayudar a las personas y los grupos a hacer valer sus derechos.

2.3. ¿Qué acciones concretas puede emprender una ONG para luchar contra la discriminación?

A continuación se ofrece una lista de actividades y servicios que las ONG pueden llevar a cabo o prestar con el fin de luchar contra la discriminación por cualquier motivo:

- Sensibilización colectiva.
- Control e influencia respecto al desarrollo de las políticas y la legislación.
- Ayuda a las víctimas individuales y a las personas que participen en una denuncia colectiva.
- Procedimientos tradicionales de litigio.
- Resolución alternativa de litigios, incluida la mediación.
- Hacer campañas públicas y defender la aplicación de cambios en la práctica (aparte de en la política y la legislación).



2.4. ¿Qué necesita una ONG para poder cumplir su cometido?

- Recursos humanos.
- Capacidades.
- Conocimientos.
- Experiencia.
- Receptividad.
- Transparencia.
- Responsabilidad (las ONG han estado a la vanguardia de los debates sobre la responsabilidad y la transparencia, aspectos fundamentales de las actuaciones voluntarias).
- Financiación.
- Actitudes no discriminatorias en su propia organización.
- Existencia de una adecuada legislación nacional en vigor respecto a su constitución y funcionamiento.

2.5. ¿Por qué las ONG están mejor preparadas que otras organizaciones para luchar contra la discriminación?

- Las organizaciones voluntarias desempeñan un papel crucial en la participación colectiva, tanto en el ámbito local, como en el regional, nacional e internacional.
- A medida que crece el descontento respecto a la política en general, la participación en actividades voluntarias y comunitarias es una vía para que los ciudadanos puedan comprometerse con la vida pública aportando su tiempo o su dinero, así como apoyar causas que sean importantes para ellos.
- Las organizaciones voluntarias se han convertido en medios en los que las personas pueden debatir y participar en asuntos que les afecten, y en los que creen que pueden luchar por conseguir cambios.

2.6. Cuáles son los obstáculos a los que se enfrentan las ONG y cómo pueden superarlos?

- Normas complejas respecto a las obligaciones que deben cumplir las ONG para poder constituirse. Las ONG que pretenden registrarse deben asegurarse que conocen detalladamente esas normas y que han dado los pasos necesarios y conseguido los documentos necesarios de autorización.





- Prohibición de organizaciones que realizan determinadas actividades si no están registradas. Las organizaciones deben evaluar la importancia de esto y decidir si registrarse o no.
- Prohibición de ciertas actividades, incluso después del registro. Las ONG deben observar la legislación nacional o, en el caso de que ésta sea arbitraria o desproporcionada, oponerse a ella mediante los mecanismos adecuados.
- Falta de capacidad legal para participar en debates políticos importantes. Las ONG deberán asegurarse de que asesoran a personas u organizaciones que sí poseen la suficiente capacidad legal.
- Falta de capacidad legal para presentar denuncias. Las ONG pueden apoyar y asistir a personas con la capacidad legal necesaria, o bien intentar modificar la normativa correspondiente.
- La idea de que están vinculadas al Gobierno o a un partido político que ponga en duda su defensa imparcial de las cuestiones. Una buena ONG debe tener cuidado a la hora de apoyar una causa, no depender de un partido político y hacer todo lo posible para asegurar que siempre sea así.
- Falta de conocimientos y de competencias, especialmente en cuanto a la gestión organizativa y financiera o al uso de las tecnologías de la información. Las ONG deben asegurarse de que comprenden la importancia de la buena gestión organizativa y financiera. Para ello deben conseguir los servicios que sean necesarios (mediante pago o gratuitamente) a través de profesionales capacitados o bien emprender las actividades de formación correspondientes (o ambas cosas).
- Falta de financiación y recursos limitados, falta de información y de asesoramiento sobre cómo acceder a fondos disponibles de carácter nacional, europeo e internacional. Es preciso ponerse en contacto con grupos nacionales de apoyo a la igualdad, con organismos de coordinación de ONG, con representaciones nacionales de la UE y con entidades donantes regionales e internacionales para conocer las fuentes disponibles de financiación.
- Legislación fiscal o de otro tipo aplicable a las entidades donantes o al país destinatario que pueda no ser favorecedora para las ONG. Por ejemplo, un obstáculo muy importante al desarrollo y a la sostenibilidad del sector de las ONG en Japón es el hecho de que, en el pasado, Japón no había concedido la categoría de deducible fiscalmente a las aportaciones hechas a la mayoría de organizaciones sin ánimo de lucro. Por otra parte, la experiencia en Estados Unidos indica que las ventajas fiscales aplicables a las organizaciones sin ánimo de lucro ayudan a fomentar las aportaciones por parte del público y hacen que las organizaciones privadas de beneficencia reciban fondos de los sectores comerciales.
- Falta de efectiva «asociación» entre el Gobierno y las ONG. El Gobierno, el sector empresarial y las ONG deben reconocerse mutuamente como socios integrales, de igual categoría, con una función distinta y fundamental que desempeñar en el desarrollo de la sociedad. Los Gobiernos dictan y hacen cumplir normas y reglamentos que definen el marco político en el que se enraí-



zan las actividades de las ONG. El mundo de la empresa puede ofrecer conocimientos especializados, recursos y asistencia técnica, mientras que las ONG ofrecen conocimientos prácticos sobre el terreno, relaciones y redes de aplicación necesarias para asegurar que la labor se realiza de manera sostenible para el producto final.

- Infratilización del apoyo potencial brindado por el sector empresarial. Las ONG deben intentar lograr un «compromiso por parte del mundo de la empresa». Un número cada vez mayor de ONG está haciendo que las empresas participen en «asociaciones» dirigidas a tratar conjuntamente cuestiones de gran relevancia.
- Incapacidad para llegar a algunos sectores de la sociedad, debido a la falta de sensibilidad, a la imposición externa de objetivos legales o políticos, o a barreras culturales e idiomáticas. Las ONG deben asegurar que *sus propias organizaciones* cuentan con personal formado en cuestiones de sensibilización respecto a la discriminación, con conocimiento de la historia social y política, incluida la relativa a la exclusión y discriminación de los grupos existentes en esa sociedad y, siempre que sea apropiado, con conocimientos de varias lenguas.
- La mala gestión o las prácticas de empleo incorrectas son frecuentes en las ONG, lo cual puede afectar a la moral e impedir su eficacia final. Por ejemplo, la falta total o parcial de infraestructura o de jerarquía organizada, que en muchos casos tiene que ver con la carencia de un sistema de gestión. Ello puede deberse a múltiples causas, entre las que destacan la escasez de financiación, de recursos, de tiempo, la resistencia a asumir el papel de empleador, la continuidad del personal (especialmente en organizaciones en las que sea muy elevada la rotación de voluntarios entusiastas), la baja moral de los empleados y el caos total y absoluto, así como a que los resultados de la ONG no logren los efectos previstos. Todo ello puede superarse mediante acuerdos respecto a la asignación de los cargos directivos, formación específica de gestión, administración interna competente y revisión periódica de las cuestiones administrativas y laborales.

Materiales

Por ejemplo, el documento del Consejo de Europa titulado *Fundamental Principles on the Status of NGOs in Europe* («Principios fundamentales sobre la situación legal de las ONG en Europa»), disponible en: [http://www.coe.int/T/E/NGO/public/PrincFondam %20en %20engl.pdf](http://www.coe.int/T/E/NGO/public/PrincFondam%20en%20engl.pdf).

Este documento sólo existe en versiones en inglés, francés, albanés, búlgaro, letón, lituano, ruso y serbio.



3. Áreas temáticas

Resultados deseados del aprendizaje

- Que los participantes examinen las diversas actividades y servicios que las ONG pueden emprender y prestar para ayudar a luchar contra la discriminación sobre el terreno.

3.1. Sensibilización colectiva

A pesar de que algunas personas están conscientemente predisuestas contra determinados grupos y, a sabiendas, discriminan contra ellos, son muchas más las personas de nuestra sociedad que son inconscientes de que sus conductas y actitudes son discriminatorias. Esta falta de conciencia es a veces uno de los principales impedimentos que deben superarse en las actividades dirigidas a promover la igualdad. Existen muchas vías a través de las cuales las ONG pueden transmitir sus conocimientos e información sobre cuestiones relacionadas con la igualdad a los interlocutores sociales y a la sociedad nacional en su conjunto.

Muchas víctimas de discriminación tampoco conocen sus derechos, ni lo que deben hacer o a donde dirigirse para conseguir ayuda.

Sensibilización institucional o autosensibilización

Los estudios hechos por los principales proveedores de financiación y por los consorcios de ONG han puesto de relieve que, para que las ONG puedan trabajar eficazmente, no sólo precisan sensibilizar con respecto a las cuestiones por las que luchan, sino también mejorar el propio conocimiento y el del público con respecto a sí mismas. Se trata de una cuestión independiente pero relacionada con la de sensibilizar respecto a los asuntos de discriminación contra los que se enfrentan. Además, en muchos casos se trata de una cuestión a la que se presta poca atención.

Por consiguiente, las ONG que se ocupan específicamente de cuestiones relacionadas con la discriminación deben establecer estrategias paralelas con el fin de sensibilizar respecto a **ellas mismas** y a sus propios objetivos y metas, así como respecto a los asuntos de discriminación a los que se dedican. Dicha estrategia podría incluir los elementos siguientes:

- Establecimiento de una presencia visible mediante la participación en reuniones y acontecimientos importantes o la incorporación a comités o grupos de trabajo sobre cuestiones de relevancia. Dichos eventos pueden convertirse en lugares perfectos para conocer a terceros y organizar reuniones individuales con otras organizaciones que busquen socios, así como con entidades donantes que puedan financiar actividades directamente. En el caso de desear abrir el diálogo con el Gobierno para el apoyo a tales actividades, cuando se precise, las ONG pueden invocar en concreto el artículo 14 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo y el artículo 12 de la Directiva 2000/43/CE del Consejo.



- Cooperación con otras organizaciones, esto es, otras ONG con un objetivo común, aunque sea distinto, respecto a cuestiones de discriminación. De esa manera, se pueden organizar reuniones, coordinar actividades y determinar prioridades para la colectividad.
- Adquisición de materiales y de conocimientos técnicos. Por ejemplo:
 - Solicitar un especialista en el campo de la discriminación para que preste asistencia técnica o para su traslado temporal a esa ONG.
 - Solicitar áreas específicas de formación.
 - Establecer asociaciones con otras organizaciones para la aplicación de programas específicos.
 - Conocer la relación de los programas de las ONG con los planes a largo plazo del Gobierno. Es importante que las ONG puedan indicar conjuntamente dónde se integran sus actividades en esos planes de mayor calado. A menudo, algunas ONG están mejor preparadas para responder a una necesidad insatisfecha, ofrecer un punto de vista alternativo y fomentar el debate sobre cuestiones que todavía no forman parte de la política general del Gobierno.

En el momento en que las ONG se dan mejor a conocer, también logran sensibilizar respecto a las áreas específicas de discriminación a las que se dedican.

Sensibilización respecto a las cuestiones relacionadas con la igualdad

¿Cuál es la finalidad de la sensibilización?

- Cambiar actitudes, conductas y pautas, movilizar apoyos a favor de nuevas políticas, promover la puesta en práctica de un programa de fomento de la igualdad, etc.

¿Cuáles son los grupos destinatarios?

- La opinión pública, las víctimas reales o potenciales, los empleadores del sector público y del privado, los proveedores de bienes y servicios como la vivienda, los centros de enseñanza, las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes, etc.

¿Cómo puede lograrse?

- Suministrando información, organizando campañas de comunicación, educando y formando, haciendo y dando a conocer al público trabajos de investigación, creando redes de contactos y alianzas, publicando en los medios de comunicación.
- Identificando ejemplos reales de discriminación consciente o inconsciente, especialmente cuando impliquen trato inhumano o degradante.
- Dando razones, comprensibles y aceptables para la mayoría de la sociedad, respecto a por qué se prohíbe un tipo de discriminación y cuál es el significado de que dicha prohibición esté regulada por la legislación.





- Personalizando la comprensión de lo que realmente significa sufrir discriminación (esto es, educar a los ciudadanos para que se *identifiquen* con las víctimas de discriminación) y evitando que se perciba a las víctimas como personas «ajenas».
- Suministrando información acerca de:
 - La normativa relacionada con los derechos relativos a la discriminación.
 - La legislación que regula dichos derechos, y en especial la obligación impuesta a los Estados en virtud del artículo 12 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo y el artículo 10 de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, relativos a la difusión de información sobre el contenido de las directivas a través de todos los medios que sean apropiados.
 - Las facultades existentes para proteger a las personas contra la discriminación.
 - Medidas preventivas.
 - Las vías para responder a las violaciones de la legislación en materia de lucha contra la discriminación.
 - Las características de las organizaciones y autoridades más importantes creadas específicamente para ocuparse de áreas concretas de discriminación.

En la sección 4.1, «Competencias», y en la sección 4.2, «Herramientas», se incluyen diversos métodos para lograr resultados eficaces en el campo de la sensibilización colectiva.

3.2. Control e influencia respecto al desarrollo de las políticas y la legislación

Las ONG tienen un cometido muy importante que desempeñar a la hora de controlar e influir en el desarrollo de las políticas y la legislación, ya que están perfectamente capacitadas para aportar a las autoridades un conocimiento de primera mano de los problemas y un análisis sopesado de posibles soluciones. Las ONG deben decidir caso por caso si una decisión política en concreto tiene que ver con las actividades que conocen y a las que se dedican (véase la sección 4.1, «Competencias», y la sección 4.2, «Herramientas»).

¿Qué debe controlarse?

- La aplicación de la legislación y de las políticas.
- Las prácticas y las actitudes en determinadas áreas (administraciones públicas, medio laboral, acceso a los servicios, etc.).
- Los efectos de las normas y las políticas en los grupos vulnerables.

¿Cómo hacerlo?

- Realizando trabajos de investigación, recopilando información, elaborando indicadores de seguimiento.





Un control eficaz dará como resultado el logro de una información importante y fiable, lo cual es condición *sine qua non* para influir efectivamente en los órganos encargados de tomar las decisiones.

La realización del control a través de trabajos de investigación y de iniciativas de influencia política puede hacerse mediante las vías siguientes:

- Intentando que el Gobierno se ocupe de determinados asuntos a través de la celebración de reuniones con ministros y funcionarios o del envío de informes escritos a éstos.
- Respondiendo a los documentos de consulta.
- Utilizando los procedimientos políticos.
- Informando a los parlamentarios sobre determinados asuntos e intentando que presenten propuestas para el debate.
- Trabajando estrechamente con el Gobierno (si fuera menester) cuando surja la oportunidad (participando en grupos de trabajo y grupos de expertos, etc.).
- Trabajando estrechamente con otras ONG en cuestiones relacionadas con la igualdad.
- Trabajando estrechamente con foros importantes dedicados a fomentar la igualdad y la diversidad.
- Supervisando los efectos de la nueva legislación y, en los casos en que cause algún efecto negativo en grupos específicos, comunicándolo al Gobierno, a otras ONG, etc.

3.3. Apoyo a las víctimas individuales

Apoyo

Las ONG deben ser conscientes de su capacidad de ayuda a las víctimas de discriminación. Para ello, las ONG pueden basarse en el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 2000/78/CE del Consejo y en el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2000/43/CE del Consejo.

Algunas ONG contarán con las capacidades y los recursos necesarios para ofrecer asesoramiento y apoyo específicos como, por ejemplo, representación legal. Es posible que otras ONG sean capaces de ayudar a las víctimas a darse cuenta de que el tratamiento que han recibido puede constituir un caso de discriminación ilegal y de apoyarlas mediante la realización de las indagaciones iniciales. Puede que otros tipos de ONG carezcan de las competencias y la experiencia necesarias incluso para realizar un diagnóstico elemental, por lo que se ven obligadas a enviar a la persona afectada a solicitar asesoramiento y asistencia a otra fuente más adecuada. Las ONG deben tener mucho cuidado de no intentar hacer más en este campo de lo que realmente pueden hacer. Por





ello, es tan importante realizar una auditoría de competencias (véase la sección 4.1, «Competencias», y la sección 4.2, «Herramientas»).

Las ONG deben ofrecer apoyo general a las víctimas individuales de discriminación. El apoyo debe siempre tener en cuenta la sensibilidad de las víctimas y el tipo de emociones que están sintiendo [disgusto, falta de autoestima, resistencia a revelar o repetir insultos (verbales o de otro tipo), sensación de aislamiento, miedo a perder su medio de subsistencia, temor a represalias, miedo a trato discriminatorio], además de las expectativas de las víctimas con respecto a la posible acción a emprender, etc.

Es fundamental ofrecer apoyo que sea a la vez profesional y comprensivo. La manifestación del apoyo puede realizarse de las maneras siguientes:

- Estableciendo una línea telefónica de ayuda, atendida por asesores capacitados, con el fin de registrar y controlar casos de discriminación.
- Ofreciendo a las víctimas información acerca de sus derechos en términos sencillos y fáciles de entender para legos en la materia.
- Ofreciendo información y asesoramiento especializados a las víctimas respecto a los medios más apropiados para hacer frente a la discriminación que han sufrido.
- Ofreciendo información y asesoramiento realistas acerca del resultado probable de presentar una demanda judicial.
- Ofreciendo (o dando acceso a) orientación profesional con el fin de ayudar a recomponer (o generar) la autoestima.
- Relacionando a las víctimas con otras víctimas, en el caso de que lo consideren deseable.
- Identificando los objetivos de las víctimas a la hora de entablar una demanda judicial y haciendo que se adecuen a las políticas y los objetivos de la ONG.
- Proponiendo, siempre que sea apropiado, posibilidades de resolución informal (por ejemplo, mediación entre una víctima a la que no se ha querido vender un piso y el propietario, con el fin de hacer que éste reconsidere su decisión).
- Creando un grupo legal capaz de ofrecer el apoyo jurídico necesario para hacer frente a actos de discriminación (véase el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE del Consejo y el artículo 9 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo).
- Suministrando trabajos especializados, información estadística y asesoramiento en materia de igualdad.

Por otra parte, en los casos de discriminación en el empleo y la ocupación, si las ONG mantienen buenas relaciones con las organizaciones patronales y con los órganos responsables del cumpli-



miento de las leyes en esta materia (como los inspectores laborales), tienen la posibilidad de dirigirse de manera conjunta a los empleadores de forma más adecuada para las víctimas.

Litigios

Existen diversas posibilidades para las ONG que deseen hacer uso del procedimiento de entablar litigios en la lucha contra la discriminación:

- Utilizar los servicios de abogados que trabajen directamente con ONG (de pago o gratuitos) para litigar casos. Es fundamental que esos abogados cuenten con los conocimientos y la experiencia necesarios para tales litigios.
- Crear un equipo de abogados afiliados a la ONG con los conocimientos necesarios, que puedan y deseen litigar en nombre de personas individuales o de grupos.
- Establecer relaciones con bufetes de abogados y animarles a que adquieran los conocimientos necesarios para hacerse cargo de causas judiciales de manera onerosa (si existen recursos para ello) o gratuita (si no hay recursos).
- Asegurar la familiarización con la normativa nacional de ayuda legal, de manera que pueda utilizarse en nombre de las víctimas sin recursos económicos.
- Establecer un planteamiento de litigación que sea adecuado a las políticas y los objetivos de la ONG, al régimen jurídico nacional y a la extensión de las reclamaciones. Las ONG pueden acordar establecer una estrategia de litigios, fijar prioridades de litigios, o bien ofrecer un servicio generalizado. Todos esos métodos tienen sus ventajas e inconvenientes, pero cualquiera que sea elegido, los criterios para hacerse cargo de las causas judiciales deben ser transparentes para la ONG y las víctimas que solicitan su asistencia.
- Litigar ante los órganos judiciales nacionales (incluyendo las reclamaciones de carácter constitucional cuando sea posible) que garanticen que las ONG pueden acogerse a los derechos regulados por el artículo 9 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo y el artículo 7 de la Directiva 2000/43/CE del Consejo.
- En los casos en que se hayan cometido delitos relacionados con la discriminación (por ejemplo, incitación al odio racial, ataques homofóbicos, violencia por motivos religiosos), asegurar que los fiscales y los jueces encargados de la investigación realizan sus cometidos con la diligencia debida, interponiendo las actuaciones judiciales que sean apropiadas para que así sea.
- Apoyar a las víctimas como partes civiles en todas las acciones penales relacionadas con la discriminación.
- Siempre que se hayan cometido delitos de ese tipo y no se presenten acusaciones por parte del fiscal, asesorar a las víctimas respecto a la posibilidad de entablar una querrela particular,





siempre que esté permitido por la legislación nacional, y, cuando sea apropiado, ayudarles a que lo hagan.

- Presentar reclamaciones (individuales o colectivas) ante organismos internacionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, especialmente en virtud del Protocolo 12 (véase el capítulo 1, «Conceptos más importantes de la formación»), el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (conforme al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el Comité sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa conforme a la Carta Social Europea, siempre que el Estado de que se trate haya realizado la ratificación correspondiente ⁽¹⁾.
- Asegurar que los tribunales nacionales realizan consultas al Tribunal de Justicia europeo sobre aspectos importantes de interpretación de las directivas comunitarias (véase el punto 2.F, «Consultas al Tribunal de Justicia europeo» del anexo).
- Poner sobre aviso a la Comisión Europea respecto a prácticas administrativas que infrinjan las directivas, con objeto de poner en marcha procedimientos judiciales por infracción de las normas y proporcionar la información y el apoyo necesarios a la Comisión cuando se inicien tales diligencias.

Resolución alternativa de litigios

En el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2000/43/CE del Consejo y en el apartado 1 del artículo 9 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo se cita específicamente el procedimiento de conciliación.

La resolución alternativa de litigios se manifiesta de muy diversas maneras en los Estados miembros de la Unión Europea y del Consejo de Europa, entre las que destacan la conciliación, la mediación y el arbitraje.

En algunos países, la resolución alternativa de litigios es una verdadera opción distinta al litigio. Por lo general, las partes pueden acceder a un mediador capacitado o a un árbitro aceptado mutuamente, o incluso a un grupo de árbitros, que les ayudan a llegar a un acuerdo mutuamente aceptable que logra poner fin al proceso de reclamación o de disputa. Es posible que el acuerdo alcanzado no tenga fuerza legal, pero muchas veces sirve para resolver los problemas aparentes y subyacentes mucho mejor que a través del litigio. Si alguna de las partes incumple el acuerdo, existe aún la posibilidad de interponer el caso ante los tribunales por cualquiera de las dos partes.

En algunos regímenes jurídicos, el acuerdo así alcanzado puede ser obligatorio y hacerse observar por los tribunales si alguna de las partes lo incumple.

⁽¹⁾ Desde el punto de vista técnico, de las acciones que se citan, sólo las presentadas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tienen carácter real de litigio, pero todos los procedimientos son cuasi judiciales en su naturaleza, por lo que se incluyen en este apartado y no en el de resolución alternativa de litigios.



Muchos países de Europa Central y del Este han creado sistemas más formales de mediación que se rigen por normas específicas aplicables a la mediación y que exigen la participación de un juez como mediador o árbitro, sin que exista la posibilidad de recurrir a procedimientos judiciales de carácter formal. Por lo común, los acuerdos alcanzados al término de esas negociaciones con un mediador se registran en los tribunales y son ejecutorios. Si las partes no logran llegar a un acuerdo, es posible recurrir ante los tribunales ordinarios.

Algunas veces se dan varios sistemas a la vez, por lo que existe cierto grado de solapamiento.

Tanto la mediación como el arbitraje son actividades de muy alta cualificación profesional. En muchos países se han creado colegios de mediación y colegios de arbitraje con el propósito de garantizar que sus resoluciones sean las más acertadas. Es posible que las ONG deseen adquirir por sí mismas tales capacidades, de manera que las personas que trabajan para ellas puedan ofrecerse como mediadores convincentes. Como segunda posibilidad, pueden decidir establecer relaciones estrechas con mediadores expertos respecto a los servicios que solicitan en nombre de las víctimas de discriminación.

Es posible también utilizar otras vías no judiciales, nacionales e internacionales, de resolución alternativa de litigios como, por ejemplo, la presentación de reclamaciones ante el defensor del pueblo correspondiente a cada país o la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo.



4. Competencias y herramientas en el trabajo de lucha contra la discriminación

Resultados deseados del aprendizaje

- Que los participantes examinen las competencias y herramientas necesarias para que una ONG, en cuanto órgano de la sociedad civil, pueda luchar contra la discriminación.

4.1. Competencias

Es preciso que las ONG realicen una «auditoría de competencias» en su propia organización que les ayude a determinar **qué competencias** necesitan para **alcanzar los objetivos principales de la organización** en su lucha contra la discriminación, así como las competencias de las que carecen para cumplir los objetivos fijados.

La organización necesita determinar si posee, o si precisa adquirir, **conocimientos y experiencia**, procedentes de:

- su propio personal, o de
- sus propios miembros, o de
- sus relaciones con otras ONG,

a través de la identificación de si tiene o precisa alguna de esas competencias (no todas ellas son necesarias para la generalidad de las ONG).

El propósito de la auditoría es determinar las competencias que necesita cada ONG para alcanzar sus objetivos principales:

- Personal con buenos conocimientos legales.
- Personal con capacidades de mediación y de arbitraje.
- Personal con capacidades de asesoramiento profesional.
- Personal con capacidades de formación.
- Personal con buena capacidad de relación social y de creación de redes de contactos personales.



- Personal con buena capacidad de relaciones públicas y de comunicación.
- Personal con familiaridad y conocimiento de los procedimientos políticos.
- Personal con los necesarios conocimientos de idiomas que le permitan comprender adecuadamente materiales o situaciones internacionales.
- Personal con experiencia de trabajo con los medios de comunicación.
- Personal con buenos conocimientos de mercadotecnia.
- Personal con capacidades de negociación para la obtención de recursos financieros.
- Personal con buenos conocimientos informáticos.

Cuando se compruebe la carencia de una competencia determinada, las ONG deberán determinar cómo remediar dicha insuficiencia, por ejemplo:

- Contratando al personal adecuado.
- Incorporando los voluntarios apropiados a la organización.
- Utilizando los contactos con otras ONG para, por ejemplo, organizar cursos de formación, establecer tutorías, intercambiar competencias, etc.
- Asegurando la disponibilidad de las competencias adecuadas mediante, por ejemplo, el establecimiento de relaciones con empresas locales, con profesionales o con centros de formación.
- Solicitando financiación, siempre que sea menester.

4.2. Herramientas

Es preciso que las ONG realicen también una «auditoría de herramientas» en su propia organización que les ayude a determinar qué «herramientas» utilizan o podrían utilizar para ayudarles a alcanzar sus objetivos principales.

4.2.A. Generales

Campañas públicas

El ámbito político

La organización debe hacer uso del ámbito y de los procedimientos políticos nacionales para realizar, de manera política, campañas directas e indirectas sobre cuestiones específicas (por ejemplo,





nueva legislación y aplicación de normas ya existentes a nuevas situaciones y nuevos grupos de personas) o bien para cambiar prácticas discriminatorias.

Las campañas deben ir dirigidas a los responsables políticos, las autoridades locales y otras personas con responsabilidad política. Las ONG deben informar a los ministros acerca de hechos reales que tengan que ver con los objetivos de la campaña. Además, las ONG deben hacer que sus puntos de vista se manifiesten en proyectos de ley y en otras normas, y deben solicitar a las autoridades y a las instituciones gubernamentales que cumplan adecuadamente sus obligaciones de ayuda a los ciudadanos.

El público en general

El público es una herramienta de gran fuerza, por lo que las campañas también deben hacerse de manera pública. Estas campañas deben intentar influir en la opinión pública haciendo que el público esté informado adecuadamente de las cuestiones. Cambiar la opinión pública es de vital importancia en cualquier campaña, ya que si al público no le interesa, la campaña no merecerá la pena. Por otro lado, si no se logra que el público comprenda que los derechos a no ser discriminado son fundamentales, entonces tampoco lo comprenderán los políticos que son la parte más interesada en los votos de los ciudadanos.

Creación de redes de contactos y formación de alianzas

La interrelación con grupos destinatarios es una parte importante de la creación de redes de contactos. Una buena manera de empezar esta labor es hablando con grupos relevantes y en foros (por ejemplo, si la organización se ocupa de la discriminación por motivos de edad, hablar en los foros de personas mayores) con el fin de conocer sus puntos de vista. Los contactos hechos de esa manera ayudarán a la organización a crear una base de datos actualizada de personas de utilidad.

Además, la creación de redes de contactos con otros grupos y organizaciones con el objetivo mutuo de luchar contra la discriminación (u otras metas comunes afines como, por ejemplo, mejorar la calidad de los centros de enseñanza rurales) es una excelente forma de intercambiar conocimientos e información, así como de establecer relaciones y contactos, ampliar la base y potenciar los efectos de las campañas.

Las ONG pueden, por ejemplo, invitar a otras organizaciones que trabajan en campos similares a participar en «mesas redondas» de debate, en las que se puede intentar acordar objetivos comunes para actuar en el ámbito político y realizar campañas, así como intercambiar información sobre los proyectos en los que participan.

Este tipo de actuaciones «en equipo» también permitirá evitar la duplicación de trabajos y de actuaciones (y, consecuentemente, de costes) en el mismo terreno. Esto es especialmente importante cuando las organizaciones compiten por la misma financiación. Las ventajas económicas del trabajo en equipo y del intercambio de conocimientos también libera fondos que pueden utilizarse para otros fines, quizás incluso de manera conjunta o común.



La formación de alianzas con otros sectores facilitará un mejor intercambio de información, una coordinación más eficaz de estrategias y permitirá conseguir mayor apoyo a favor de un programa de promoción de la igualdad.

A través de la celebración de sus propios seminarios y de hacer que la inviten a participar en otras conferencias o eventos importantes, la organización conseguirá mejorar su propia imagen pública, aumentar la sensibilización respecto a cuestiones de discriminación y ampliar su base de datos de personas de contacto.

También es de gran importancia la constitución de alianzas con otros grupos de la sociedad civil que tengan mejor acceso al mundo político y económico, como los sindicatos, las universidades, los grupos de especialistas, las organizaciones de consumidores, los medios de comunicación, etc.

Trabajos de investigación

Los puntos de vista de las ONG manifestados a través de campañas públicas, del trabajo con los medios de comunicación, etc., deben basarse siempre en una investigación muy rigurosa y de alta calidad profesional acerca de las cuestiones y las personas afectadas. La investigación es muy importante a la hora de influir en los más altos responsables del Gobierno.

Algunos de los mejores y más efectivos trabajos de investigación se realizan por aquellas ONG que cuentan con los conocimientos expertos, las competencias y los recursos necesarios para hacerlos con la más alta calidad profesional, condición imprescindible para que reciban el respeto merecido. Muchas ONG no poseen esas competencias, por lo que no deben lanzarse a elaborar esos trabajos hasta que no las adquieran. Los estudios de poca calidad pueden ser contraproducentes para las ONG y para la causa por la que luchan. En esos casos, es mucho mejor que las ONG colaboren en la investigación de otros expertos suministrándoles la información que necesiten.

Por lo tanto, la organización debe determinar si cuenta con las competencias necesarias para realizar sus propios trabajos de investigación, así como con los recursos que le permitan encargar dichos trabajos a expertos en cuestiones relacionadas con la discriminación. Es posible que las ONG de mayor tamaño prefieran que los proyectos de investigación se realicen externamente y elaborar informes una vez concluidos. La realización de encuestas de sensibilización y de análisis estadísticos mediante la utilización de cuestionarios es una eficaz manera de recopilar información.

Las ONG pueden así recabar y elaborar informes globales de investigación, documentos de trabajo o documentos resumen de resultados de investigación, estudios de casos prácticos y de hechos concretos, publicaciones sobre asuntos políticos, boletines informativos periódicos, informes estadísticos, resúmenes de conclusiones y hojas informativas, haciendo que se distribuyan directamente al público o difundidos a través de otras vías (por ejemplo, su propia biblioteca o su página Internet).





De manera regular, las ONG pueden realizar envíos postales o por correo electrónico de información relevante a las personas incluidas en su base de datos, en la que se dé cuenta de sus trabajos de investigación y de análisis estadístico al entorno político y al de investigación científica.

Este tipo de conocimientos ayudará a las ONG a poner en marcha proyectos piloto con los que llevar sus teorías a la práctica allí donde importa, es decir, en la sociedad.

Los medios de comunicación

En la sociedad actual caracterizada por el «control de la mente» por parte de los medios de comunicación, éstos constituyen probablemente la herramienta más poderosa a la hora de asegurar la sensibilización colectiva e influir en la opinión pública. Por consiguiente, es esencial trabajar con los medios de comunicación, por lo que la organización debe hacer que sea prioritaria la relación personal y de trabajo con los periodistas (de prensa, radio, televisión y páginas web de noticias). Por otra parte, debe hacer todo lo posible por elaborar y publicar de la manera más eficaz comunicados de prensa y promover campañas de prensa sobre cuestiones relacionadas con la igualdad y los derechos humanos.

Los medios de comunicación pueden ser también una herramienta muy eficaz para transmitir y difundir información de importancia. Por lo tanto, la organización debe utilizar los medios de comunicación para informar y educar a los ciudadanos, asegurándose de que llegan a las personas deseadas a través de la determinación de grupos destinatarios.

Por consiguiente, las ONG pueden decidirse a dar los pasos siguientes:

- Publicar comunicados de prensa cuando se presenten nuevas iniciativas políticas por el Gobierno nacional o las autoridades locales.
- Publicar comunicados de prensa cuando se pronuncien resoluciones judiciales de gran importancia o interés público.
- Celebrar conferencias de prensa.
- Invitar a representantes de los medios de comunicación a participar en programas periódicos de formación organizados por las ONG.
- Escribir cartas a periódicos con objeto de que se publiquen.
- Conocer los nombres de los periodistas más relevantes (de prensa, radio, televisión, etc.) que se dediquen a cuestiones relacionadas con la discriminación e incluirlos en la base de datos de personas de contacto.
- Informar regularmente a esos periodistas de los asuntos de importancia.
- Hacer un seguimiento de los medios de comunicación con el propósito de descubrir informaciones inexactas, opiniones tendenciosas, imágenes y estereotipos discriminatorios, y trabajar con los medios para poner fin a esas prácticas.



Formación

Es preciso que los cursos de formación se dirijan a colectivos muy diversos. El contenido de dichos cursos dependerá evidentemente del grupo destinatario (autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes, periodistas, centros de enseñanza, etc.).

Desde el momento en que una organización:

- haya desarrollado unas **características propias** (véase el capítulo 3, «Áreas temáticas»), y
- haya adquirido los **necesarios conocimientos expertos sobre formación**,

estará capacitada para ofrecer cursos de formación en los que se promueva la igualdad.

La organización debe estudiar la posibilidad de dirigir seminarios y talleres de formación a los que se haya dado mucha publicidad, especialmente los dirigidos a abogados, jueces, funcionarios de organismos locales, empresarios del sector privado y proveedores de servicios, a través de sus asociaciones. Puede también que desee dirigirse a un grupo en particular como, por ejemplo, el de fiscales, con el ánimo de promover el inicio de enjuiciamientos de delitos como la incitación al odio racial.

Una parte de la capacidad profesional necesaria para impartir cursos de formación está dedicada a la preparación y entrega de materiales de formación y de expedientes informativos como complemento a la difusión de información.

Lógicamente, el tipo de cursos de formación dependerá de:

- las características
- los objetivos, y
- las competencias

de la ONG.

4.2.B. De carácter informático

Creación de un sitio Internet

Todas las ONG deben estudiar la posibilidad de contar con su propio sitio Internet. Es preciso tener muy en cuenta el objetivo específico pretendido y valorar los costes y los beneficios. Se trata de una posibilidad más viable incluso para las pequeñas ONG de los países objetivo que para las de Europa Occidental, donde el diseño, la creación y el mantenimiento de los sitios web resulta muy caro.

Véase también más adelante la posibilidad de solicitar ayuda a expertos informáticos externos.





Gestión del conocimiento

Uno de los problemas a los que se enfrentan las ONG más activas es la acumulación de inmensas cantidades de información valiosa, pero muchas veces sólo guardada en las mentes de los empleados esenciales, que suelen decir que están demasiado ocupados en trabajar como activistas, en promover el cambio político o en tratar con las víctimas como para ponerse a registrar todo lo que saben, lo que hacen, sus métodos y sus razones. Cuando esas personas no están disponibles, los demás no son capaces de ocuparse de sus asuntos y en el momento en que se marchan de la organización, ésta se queda con un vacío difícil de llenar.

Las ONG deben ser mucho más rigurosas a la hora de establecer sistemas sencillos de registro de la información a los que todos los que trabajan en la organización puedan acceder. A veces ello se logra en parte a través de reuniones semanales en las que la asistencia es obligatoria, por lo que todo el mundo se entera de lo que hacen los demás, a lo cual cabe añadir un sistema adicional de mantenimiento de archivos, de listas de personas de contacto, de actas con conclusiones de las reuniones más importantes, etc.

Los sistemas de gestión del conocimiento son una de las mejores maneras de ayudar a la organización a funcionar eficientemente. El mantenimiento de las relaciones personales, de los precedentes legales (y de otro tipo) y de otras bases de datos de importancia garantizará el buen funcionamiento de la organización y su actualización permanente.

La organización debe ser capaz de guardar en su sistema información acerca de trabajos de investigación realizados y en curso, además de poder intercambiar y compartir información sobre personas de contacto y de otro tipo con otras partes.

En los casos en que una ONG preste asesoramiento o tramite reclamaciones o litigios, ese proceso formará parte integrante de su gestión del conocimiento, por lo que el sistema que utilice le ayudará a seguir y registrar todos los casos que esté tramitando la organización. Ello puede hacerse de manera muy sencilla, ya que es probable que los sistemas avanzados de **gestión de causas judiciales** no sean fácilmente accesibles para muchas ONG por razones económicas.

Las tecnologías de la información son una herramienta imprescindible para cualquier organización actual. Las ONG deben determinar con precisión sus necesidades informáticas y analizar el software que podría añadir valor a sus servicios y elevar su potencial. Lógicamente, habría que tener muy en cuenta sus implicaciones en los costes, especialmente cuando se carece de personal específicamente capacitado (véase la sección 4.1, «Competencias», y la sección 4.2, «Herramientas»). Quizás alguna otra organización u empresa con la que ONG haya establecido relaciones (véase el capítulo 2, «El papel de las organizaciones no gubernamentales en la lucha contra la discriminación») podría «prestar» a un experto informático a la ONG de manera regular.

4.2.C. Relacionadas con la Unión Europea

Las ONG deben asegurarse de que comunican a la Comisión Europea información que mejore, complemente, e incluso critique y corrija la información enviada a la Comisión por su Gobierno





nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo y el artículo 17 de la Directiva 2000/43/CE del Consejo.

4.2.D. Otras herramientas internacionales

Las ONG deben asegurarse de que informan a los órganos correspondientes, constituidos, por ejemplo, a raíz de la Carta Social Europea, del Convenio sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, del Convenio de los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, acerca de las medidas tomadas para luchar contra la discriminación (o la falta de tales medidas) que mejore, complemente, e incluso critique y corrija la información enviada a esos órganos por su Gobierno nacional (véase la sección 2 del anexo, «Procedimientos: vías administrativas y legales más adecuadas para hacer frente a las violaciones de la legislación en materia de lucha contra la discriminación»).

Materiales de referencia

- Una lista de organizaciones que ofrecen programas de formación en mercadotecnia, en comunicación y en otras competencias de carácter no técnico.
- Una lista nacional específica (e información sobre las personas de contacto) de los parlamentarios.
- Una lista nacional específica de todas las entidades y organizaciones relacionadas con los derechos humanos y la igualdad.
- Una lista nacional específica de todos los foros importantes que tengan que ver con la igualdad.
- Una lista nacional específica de organizaciones a las que sea posible subcontratar la realización de proyectos de investigación.
- Ejemplos anteriores de estudios de investigación, documentos de trabajo y otros documentos resumen de conclusiones de investigación, estudios de casos prácticos, boletines informativos, informes estadísticos u hojas informativas.
- Una lista nacional específica de todos los periódicos y publicaciones en circulación.
- Una lista nacional específica de personas de contacto en los medios de comunicación.
- Ejemplos anteriores de comunicados de prensa.
- Una lista nacional específica de compañías que ofrecen cursos de formación en tecnologías de la información.
- Una lista de otras aplicaciones útiles de software para crear un sistema de «gestión del conocimiento».
- Una lista nacional específica de los instrumentos internacionales que ese país en concreto ha ratificado.





Anexo. Modelo para el módulo de formación «Discriminación en el ámbito nacional»

El texto que se incluye en este anexo es un modelo para utilizar por la organización encargada de la formación con el fin de que prepare un módulo de formación en el que se expliquen las instituciones y la legislación de su país.

Resultados deseados del aprendizaje

- Que los participantes se familiaricen con las disposiciones y los procedimientos nacionales adoptados o por adoptar para la transposición de las directivas y para verificar que la transposición se ha hecho o puede hacerse de manera apropiada.
- Que los participantes se familiaricen con las vías administrativas y legales existentes en el ámbito nacional e internacional para reparar judicialmente los casos de discriminación y que conozcan la manera de utilizar esos derechos de reparación judicial adecuadamente.
- Que los participantes sean capaces de expresar claramente los principios básicos de las directivas, así como las correspondientes disposiciones nacionales de aplicación, y de valorar críticamente las consecuencias de las directivas y de las normas nacionales de aplicación en su trabajo actual y futuro.
- Que los participantes conozcan la opinión internacional respecto a las actuaciones de su país en el ámbito de que se trate, y que sepan cómo utilizar esa información.

1. La transposición de las directivas a la legislación nacional

¿Cómo y cuándo se transponen las directivas?

Siempre que sea conveniente, examinar el texto de las directivas y compararlo con el texto de la legislación nacional correspondiente o con las referencias utilizadas por personas no expertas. Determinar las disposiciones constitucionales correspondientes, las leyes orgánicas, las normas específicas de la legislación laboral, etc., que tengan que ver con las directivas.

Identificar todas las lagunas existentes después de realizada la transposición. En los países en que todavía no se hayan transpuesto, determinar las lagunas de la legislación nacional que deben ser cubiertas.

Si las directivas se **adaptasen** a la legislación nacional (en lugar de sencillamente adoptarse como normas nacionales), comparar las disposiciones nacionales con las disposiciones de las propias directivas. Determinar todas las discrepancias existentes.





¿Se han transpuesto (o se transpondrán) conjuntamente ambas directivas?

¿Qué debate público (si es que ha habido) se ha producido en el Parlamento y en los medios de comunicación en el momento de la transposición? Si realmente hubo debate, ¿cuáles fueron las cuestiones más debatidas?

¿Se produjeron diferencias en la reacción pública con respecto a las dos directivas?

¿Se ha constituido la institución o las instituciones requeridas para la promoción de la igualdad de trato con independencia del origen racial o étnico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE del Consejo? ¿Cuál es el ámbito de sus atribuciones? ¿Cómo responden esas instituciones a los objetivos de las directivas?

Determinar y hacer una relación de las diferencias específicas que las directivas han introducido en el régimen general de protección nacional contra la discriminación.

¿En qué casos tienen más alcance las directivas que la anterior protección nacional? ¿En qué casos la protección nacional anterior superaba a las obligaciones impuestas por las directivas?

Las directivas no prohíben todas las formas posibles de discriminación. Identificar y hacer una relación de las clases de discriminación que se dan generalmente en el país y que NO estén reguladas por las directivas (con ello se trata de presentar un «avance» de la sección 3 del anexo, «Cuestiones sociales», por lo que no es preciso que sea muy exhaustiva todavía).

¿Qué han dicho los órganos de la CEDAW («Convenio sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer»), del CERD («Convenio sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial»), del ICCPR («Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos») y del CoRoC acerca de la discriminación en el ámbito nacional?

¿Cuál ha sido la reacción pública del Gobierno ante esos comentarios, si es que ha habido?

¿Qué tipo de encuestas, u otro tipo de evaluaciones comparables, se han hecho entre la población (si es que las ha habido) con el fin de determinar el alcance de los impedimentos que la opinión pública considera que existen para la aplicación efectiva de las directivas?

¿Qué medidas (si es que las hay) ha tomado el Gobierno para dar respuesta a lo anterior?

¿Qué están haciendo las ONG nacionales para tratar esa cuestión? (véase también el capítulo 2, «El papel de las organizaciones no gubernamentales en la lucha contra la discriminación»).

¿Qué trabajos de investigación (si es que los hay) están realizando las instituciones académicas nacionales acerca de las clases de discriminación reguladas por las directivas?





2. Procedimientos: vías administrativas y legales más adecuadas para hacer frente a las violaciones de la legislación en materia de lucha contra la discriminación

Según lo dispuesto en las directivas, se exige que su aplicación no constituya en ningún caso motivo para reducir el grado de protección **ya otorgado** por la legislación nacional.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia europeo (véase el capítulo 1, «Conceptos más importantes de la formación») han dejado bien claro que la protección de los derechos fundamentales debe ser «práctica y efectiva, no teórica e ilusoria».

2.A. Todos los motivos relacionados con el empleo y la ocupación

1. Identificar las modalidades de reparación judicial existentes, locales o nacionales, para responder a la discriminación en materia de empleo y de ocupación por motivos de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, según lo dispuesto en la legislación nacional que transpone las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE del Consejo.

- Resolución informal.
- Convenios colectivos sindicales.
- Procedimientos conciliatorios internos de los empleadores.
- Vías administrativas, como las remisiones a la Inspección del Trabajo.
- Reparaciones judiciales:
 - i) reparaciones de derecho civil;
 - ii) reparaciones de derecho administrativo;
 - iii) enjuiciamientos criminales de carácter privado;
 - iv) enjuiciamientos criminales de carácter público.
- Denuncias al Defensor del Pueblo.
- Denuncias al órgano o a la comisión de promoción de la igualdad.
- Otras vías, como consejos municipales, comisiones de investigación parlamentarias, etc. (especificar).
- Actuaciones colectivas.

Si las reparaciones administrativas y judiciales son diferentes en función de:

- si una **autoridad pública** o un **organismo privado** son los acusados de discriminación, o
- la situación en la que se ha dado la discriminación,



especificar las diferentes vías que deben utilizarse para interponer reclamaciones por causa de discriminación.

2. Determinar situaciones aplicables, por ejemplo:

- Anuncios de empleo.
- Procedimientos de contratación de personal.
- Selección.
- Condiciones.
- Remuneraciones.
- Discriminación en el trabajo.
- Modo de vestir.
- Horario laboral.
- Grupos destinatarios de posible discriminación (por ejemplo, trabajadores a tiempo parcial).
- Procedimientos disciplinarios en el trabajo.
- Promoción.
- Gratificaciones y otro tipo de retribuciones adicionales.
- Despido (procesal y sustantivo).
- Prestaciones de la seguridad social (en la medida en que se consideren por la legislación comunitaria como «remuneraciones»).
- Planes de pensiones de empleo.
- Autorizaciones y permisos (en la medida en que estén regulados por el mismo artículo 3).
- Acceso a la formación profesional, incluyendo la realizada en las cárceles (en la medida en que esté regulado por el mismo artículo 3).

3. ¿Qué tipo de reparaciones internas o administrativas (si es que las hay) es preciso agotar antes de recurrir a las reparaciones establecidas anteriormente?

2.B. Por motivos de origen racial o étnico no relacionados con el empleo y la ocupación

1. Identificar los tipos de reparaciones legales que existen, locales o nacionales, que sean apropiados para hacer frente a la discriminación por motivos de origen racial o étnico, según lo dispuesto en la legislación nacional que transpone la Directiva 2000/43/CE del Consejo.

- Resolución informal.
- Vías administrativas.





- Reparaciones judiciales:
 - i) reparaciones de derecho civil;
 - ii) reparaciones de derecho administrativo;
 - iii) enjuiciamientos criminales de carácter privado;
 - iv) enjuiciamientos criminales de carácter público.
- Reclamaciones al Defensor del Pueblo.
- Reclamaciones al órgano de promoción de la igualdad.
- Otras vías, como consejos municipales, comisiones de investigación parlamentarias, etc. (especificar).
- Actuaciones colectivas.

Si las reparaciones administrativas y judiciales son diferentes en función de:

- si una autoridad pública o un organismo privado son los acusados de discriminación, o
- la situación en la que se ha dado la discriminación,

especificar las diferentes vías que deben utilizarse para presentar denuncias por causa de discriminación.

2. Determinar situaciones aplicables (véase el artículo 3 de la directiva)

- Protección social, incluidas la seguridad social y la atención sanitaria.
 - Prestaciones sociales (dar ejemplos).
 - Educación.
 - Vivienda.
 - Acceso a la provisión de bienes y servicios pensados para el público en general, incluyendo servicios de asistencia social, servicios bancarios, de seguros, etc.
 - Acceso a establecimientos abiertos al público; por ejemplo, restaurantes, hoteles y centros de ocio.
3. ¿Qué tipo de reparaciones internas o administrativas (si es que las hay) es preciso agotar antes de recurrir a las reparaciones establecidas anteriormente?

2.C. En los casos en que existan varias vías para presentar denuncias relacionadas o no con el empleo

Determinar el **propósito** de presentar la denuncia.

Determinar los criterios que deben utilizar las ONG para seleccionar los mecanismos más apropiados para el propósito o los propósitos identificados.



- ¿Qué resultados se desean conseguir con la denuncia?
- Objeto de la denuncia: ¿es hacer justicia con la persona o sensibilizar respecto a la discriminación?
- Urgencia de resolución de la denuncia y plazo probable para finalizar los procedimientos exigidos.
- Plazos máximos aplicables a los distintos procedimientos y determinar si la denuncia puede cumplirlos.
- Posibilidad de anular la resolución contraria denunciada.
- Determinación de si se busca, requiere y es posible una solución legalmente vinculante.
- Evaluación de los hechos (adecuación de los hechos a las exigencias de las reparaciones legales).
- Evaluación de las pruebas disponibles (adaptación y suficiencia de las pruebas respecto a los mecanismos a utilizar).
- Determinación de si se necesita o no representación legal o es muy deseable.
- Disponibilidad de asistencia legal.
- Posibilidad de indemnización económica a la víctima o las víctimas.
- Posibilidad de reincorporación o nueva contratación laboral (si fuera deseable en las causas de carácter laboral).
- Idoneidad de la reclamación para sensibilizar colectivamente.
- Efecto en la opinión pública de los distintos mecanismos.
- Posibilidad de presentar reclamaciones colectivas.
- Costes y honorarios posibles de utilizar un mecanismo en concreto.

2.D. ¿Cuáles son las exigencias procesales técnicas de cada una de las reparaciones legales disponibles?

¿Cuáles son los límites de los plazos aplicables a la reparación legal?

Detallar todos los requisitos formales (por ejemplo, atestación de documentos por notario público, declaraciones juradas, necesidad de que los documentos sean originales, copias o copias certificadas, etc.).





¿Qué pruebas generales o específicas de carácter «no técnico» pueden incluirse (por ejemplo, informes periodísticos específicos o de referencia)?

Verificar si los órganos nacionales encargados de velar por la promoción de la igualdad han elaborado orientaciones de asistencia con respecto a la presentación de reclamaciones a ellas mismas o a otros organismos.

Ofrecer nombres, direcciones, números de teléfono y direcciones de correo electrónico de las personas más adecuadas de contacto en cada organismo, además de la misma información acerca de fuentes posibles de asistencia (por ejemplo, ONG).

2.E. ¿Qué apoyo nacional existe para acceder a los distintos procedimientos y qué puede hacerse para superar los impedimentos u obstáculos que puedan surgir?

Posibles impedimentos u obstáculos:

- Falta de ayuda legal.
- Falta de asistencia legal gratuita.
- Falta de familiaridad con las directivas o con las normas nacionales de lucha contra la discriminación por parte de jueces, defensores del pueblo u organismos administrativos de revisión judicial.
- Costes (pueden ser costas judiciales o riesgo de costas procesales en el caso de que se pierda en el juicio).
- Acceso a los tribunales y a los procedimientos judiciales (acceso físico: dónde se encuentran los tribunales con relación al lugar en el que vive el demandante, qué instalaciones existen para personas discapacitadas, para intérpretes, etc.).

En el apoyo ofrecido puede incluirse lo siguiente:

- Posibilidad de estar representados por ONG bien preparadas, por expertos sindicales o por abogados.
- Recursos de los órganos nacionales de promoción de la igualdad para dar asistencia a denuncias individuales.
- Ayuda legal.



2.F. Consultas al Tribunal de Justicia europeo

En los casos en que se produzca una desavenencia respecto a la legislación comunitaria y el juez no esté seguro de cómo interpretar una disposición del Derecho comunitario, puede efectuarse una consulta por parte de un tribunal nacional al Tribunal de Justicia europeo con sede en Luxemburgo, en virtud del artículo 234 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Las partes del enjuiciamiento pueden solicitar al juez nacional que haga dicha consulta, o bien el juez puede decidir por sí mismo hacer la consulta respecto a la causa judicial. Cualquier tribunal puede hacer este tipo de consultas, pero solamente el tribunal nacional de última instancia está obligado a hacerlo.

Este puede ser un procedimiento muy eficaz debido a las razones siguientes:

- La solicitud de una consulta puede hacer que sea mayor la atención del juez presidente de la sala y asegurar que otorga la adecuada consideración a la reclamación, especialmente respecto al hecho que plantea cuestiones relacionadas con los derechos europeos.
- Es posible que los organismos nacionales, sobre todo los de carácter público, se muestren impresionados por la categoría de la ONG y tomen medidas para evitar el riesgo de que la discriminación nacional sea objeto de investigación por parte de órganos paneuropeos.
- El Tribunal de Justicia europeo es la única institución que puede dar una interpretación definitiva del contenido real de las directivas.

Sin embargo, se trata de un procedimiento especializado, por lo que es necesario contar con abogados expertos en Derecho comunitario. Por otro lado, es importante destacar que la causa nacional quede «en suspenso» hasta que se haya pronunciado el Tribunal de Justicia europeo, por lo que este aplazamiento, de a veces hasta dos años, puede ser causa de graves trastornos para la persona demandante.

2.G. Peticiones al Parlamento Europeo

La Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo puede recibir peticiones de ciudadanos de la Unión solicitando que la Comisión investigue su reclamación de que los derechos garantizados por la legislación comunitaria no se respetan adecuadamente.

2.H. Aviso a la Comisión Europea de la existencia de prácticas administrativas discriminatorias

También es posible escribir directamente a la Comisión Europea, lo cual muchas veces puede ser un procedimiento más rápido que el señalado en el punto 2.G anterior. Ello puede hacerse con objeto de instar a la Comisión a que ponga en marcha un procedimiento judicial por violación del derecho contra el Estado infractor.





La Comisión y el Parlamento Europeo estarían obligados en virtud de lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre el derecho a una buena administración (artículo 41) si se adoptase:

- Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y en un plazo razonable.
- Este derecho incluye en particular:
 - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente;
 - el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, sin perjuicio del respeto de los intereses legítimos de confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
 - la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
- Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros.
- Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir contestación en esa misma lengua.

2.I. Denuncias ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Por otro lado, cuando se hayan agotado todas las posibilidades efectivas de reparación legal nacional, cualquier persona puede, si la causa afecta a asuntos amparados por el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, dirigirse al Tribunal Europeo de Derechos Humanos con sede en Estrasburgo (véase el capítulo 1, «Conceptos más importantes de la formación»).

Ello puede hacerse de conformidad con el artículo 14 del Convenio siempre que haga referencia a cualquier otro artículo o, en el caso de que el país lo haya ratificado, según lo dispuesto en el Protocolo 12 del Convenio.

Las reclamaciones colectivas también pueden formularse en virtud de la Carta Social Europea del Consejo de Europa.

2.J. Otras reparaciones legales internacionales

En el caso de que el Estado sea parte del primer protocolo opcional del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o haya aceptado el derecho de petición individual de conformidad con el Convenio sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial o con el Convenio sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, las reclamaciones pueden presentarse ante los órganos correspondientes.



Asimismo, las ONG deben asegurarse de que ponen en aviso a los órganos que examinan los informes periódicos del Estado de que se trate, de conformidad con el ICCPR («Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos»), el CERD («Convenio sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial»), la CEDAW («Convenio sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer») y el Convenio de los Derechos del Niño, relativos a casos de discriminación.

2.K. Profesionalidad

Todas las personas pertenecientes a una ONG que se ocupen del caso de una persona o de un grupo de personas deben ser conscientes de la necesidad de actuar con gran profesionalidad, manteniendo la confidencialidad y la gestión eficiente de los expedientes. Con respecto a aquellas personas cuyas causas no pueden ser asistidas por la ONG, ésta deberá ofrecerles toda la información que sea relevante y, siempre que sea posible, remitir el caso a otra organización que pueda proporcionar mejor asesoramiento y apoyo.

3. Cuestiones sociales

Debatir los conceptos de tolerancia y pluralidad en el contexto de las cuestiones nacionales. Debatir la necesidad de estar dispuestos a enfrentarse a cuestiones difíciles y delicadas.

Identificar los grupos vulnerables y las situaciones de posible discriminación en el país.

Describir las áreas específicas en las que los grupos sometidos a posible discriminación se encuentran en peligro de sufrirla (empleo para las categorías especificadas, raza en general).

Reconocer, **y asegurar que las personas que reciben formación reconocen** que organizaciones no gubernamentales aparentemente liberales a menudo esconden prejuicios específicos.

Identificar, en el ámbito nacional, aquellos grupos a los que se discrimina, no sólo por la sociedad en general, **sino también por los otros grupos** que sufren discriminación; por ejemplo, algunos grupos religiosos pueden ser vistos con intolerancia por parte de grupos de defensa de los derechos de gays y lesbianas y viceversa, los grupos de defensa de los derechos de los discapacitados pueden ser racialmente intolerantes, muchos grupos pueden tener prejuicios inconscientes contra las personas mayores o los jóvenes, en un grupo muy numeroso (por ejemplo, los discapacitados) es posible que se produzcan controversias en cuanto a las peticiones de algunas personas de que se les considere discapacitadas.

Materiales

Los textos de las dos directivas y de la legislación nacional pertinente, y siempre que sea posible de resúmenes no legales (véase la sección 1 del anexo, «La transposición de las directivas a la legislación nacional»).





Fragmentos de la cobertura dada por los medios de comunicación y el Parlamento nacional con respecto a su adopción.

Fragmentos de las partes **pertinentes** del examen de los informes periódicos nacionales al CEDAW, al CERD, al CoRoC y al ICCPR, así como materiales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Materiales nacionales sobre la Carta Social Europea, incluyendo detalles de la ratificación de la Carta modificada.

Fragmentos de otros trabajos de investigación acerca de casos importantes de discriminación en el país.

Fragmentos de bibliografía nacional en el ámbito de la discriminación.





Area with horizontal dotted lines for writing.





Notas



Area with horizontal dotted lines for taking notes.

Por la diversidad



Contra la discriminación





1. Conceptos más importantes de la formación

- 1.1. Presentación de la Unión Europea
- 1.2. Breve presentación del Consejo de Europa
- 1.3. El concepto de discriminación en la legislación y en las políticas de la UE
- 1.4. Definición de otros conceptos en las directivas
- 1.5. Inversión en la carga de la prueba
- 1.6. La no aplicación de la legislación de la UE





2. El papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la lucha contra la discriminación

- 2.1. ¿Qué es una ONG?
- 2.2. ¿Cuáles son los cometidos de una ONG en la lucha contra la discriminación?
- 2.3. ¿Qué acciones concretas puede emprender una ONG para luchar contra la discriminación?
- 2.4. ¿Qué necesita una ONG para poder cumplir su cometido?
- 2.5. ¿Por qué las ONG están mejor preparadas que otras organizaciones para luchar contra la discriminación?
- 2.6. ¿Cuáles son los obstáculos a los que se enfrentan las ONG y cómo pueden superarlos?





3. Áreas temáticas

- 3.1. Sensibilización colectiva
- 3.2. Control e influencia respecto al desarrollo de las políticas y la legislación
- 3.3. Apoyo a las víctimas individuales





4. Competencias y herramientas en el trabajo de lucha contra la discriminación

4.1. Competencias

4.2. Herramientas





Anexo. Modelo para el módulo de formación «Discriminación en el ámbito nacional»

1. La transposición de las directivas a la legislación nacional
2. Procedimientos: vías administrativas y legales más adecuadas para hacer frente a las violaciones de la legislación en materia de lucha contra la discriminación
3. Cuestiones sociales





Notas



