



# Litigio en materia de derechos humanos y Comunidad Gitana

Una guía para abogados



*Con el apoyo financiero del Programa para los Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la Unión Europea  
Número Código del Proyecto: JUST/2012/FRAC/AG/2848*





# Litigio en materia de derechos humanos y Comunidad Gitana

Una guía para abogados



*Con el apoyo financiero del Programa para los Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la Unión Europea  
Número Código del Proyecto: JUST/2012/FRAC/AG/2848*

**Título:** Litigio en materia de derechos humanos y Comunidad Gitana. Una guía para abogados

**Redactado por:**

Ágnes Csonta (C)

Delia-Luiza Niță (A, B, D)

Centro de Recursos Legales (Rumanía)

**Fecha:** julio 2014

**Descargo de responsabilidad:**

Este proyecto ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea. Esta publicación refleja únicamente las opiniones de los autores. La Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí difundida.

**Diseño e impresión:** Pardedós.

# Índice

Introducción:.....	5
A. La necesidad del litigio en materia de derechos de los gitanos .....	7
B. Cómo utilizar los medios judiciales para proteger los derechos de los gitanos .....	15
C. Legislación vigente y su aplicación .....	21
D. Buenas prácticas.....	42
Glosario .....	46



# Introducción:

## *El Proyecto NET-KARD*

El objetivo principal del proyecto *Net-Kard: Cooperación y trabajo en red entre los actores clave para prevenir la discriminación contra las comunidades gitanas* es prevenir la discriminación contra las comunidades gitanas, mejorar la asistencia a las víctimas mediante la promoción de la cooperación y el trabajo en red entre los principales actores implicados en la defensa del derecho a la igualdad y mejorar y transferir la experiencia metodológica ya existente a este respecto a los diferentes países que participan en el proyecto.

Este proyecto está encuadrado en el *Programa para los Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la Unión Europea* e implica a los socios siguientes: La Fundación Secretariado Gitano (socio principal, España); la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN Portugal); el Alto Comisionado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural (ACIDI, IP) (Portugal); Centrul de Resourse Juridice (CRJ) (Rumanía); Fundatia Secretariatul Romilor (Rumanía); Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (Italia); y el Istituto Internazionale Scienze mediche Antropologiche e Sociali (Italia).

## *Objetivo de la Guía*

Esta guía, diseñada para abogados, es el resultado de varios grupos de trabajo y la recopilación de información en los países participantes con la colaboración de juristas que han trabajado a favor de los derechos de los gitanos. Sus percepciones y conclusiones son importantes para comprender el entorno que rodea a la defensa de los derechos de los gitanos y las acciones a emprender. Además de los grupos de trabajo (un punto de partida para la elaboración de esta guía), los autores han realizado una investigación bibliográfica. Como esta guía se dirige a profesionales de toda la UE, no nos centraremos sólo en los países que

participaron en el proyecto y se ha utilizado información de los grupos de trabajo relevante para otros países.

El objetivo de la guía fue recopilar información concisa para abogados que quieren dedicarse a este tipo de litigio para ganar casos y saber defender los derechos humanos. Aunque la guía se centra en **litigios en materia de los derechos de los gitanos como uno de los enfoques de la justicia social**, puede ser útil también para otros enfoques de la misma y para la prestación de servicios jurídicos a grupos vulnerables y personas discriminadas en general.

Comenzamos planteando la importancia que tiene que los abogados se impliquen más en ayudar al pueblo gitano a defender sus derechos y después comentaremos los tipos de problemas y obstáculos que se pueden encontrar al realizar este tipo de trabajo. Luego ofrecemos un breve resumen de cómo usar la ley para proteger los derechos de los gitanos. En ese capítulo incluimos consejos prácticos y recomendaciones. A continuación hay un capítulo exhaustivo con legislación pertinente y jurisprudencia. La sección de buenas prácticas sirve para destacar aquellas ideas que consideramos que pueden tener un impacto general en la defensa de los derechos. Se ha incluido también un pequeño glosario al final de la guía. Esta guía no pretende ser exhaustiva, es más bien un punto de partida. Hemos incluido enlaces y recomendaciones para los lectores interesados en los diferentes aspectos de litigios de discriminación y para que puedan profundizar en estos temas de acuerdo con sus necesidades específicas.

Por último, nos gustaría hacer un llamamiento a todos los abogados de Europa y del mundo entero para que tomen en cuenta el papel tan importante que desempeñan en la sociedad a la hora de aplicar y preservar el Estado de Derecho y la democracia y conseguir una sociedad mejor y más cohesionada para todos, a pesar de las diferencias. Lograr una sociedad más justa depende de la participación activa de los abogados, un grupo de profesionales específicamente preparado para este fin; también depende de su compromiso con la justicia social que implica defender a los más vulnerables y a menudo indigentes, los más rechazados en Europa incluyendo, aunque sin limitarse a, la minoría étnica más grande de la UE: la minoría gitana.



# A. La necesidad del litigio en materia de derechos de los gitanos

Los gitanos son la minoría étnica más grande de la UE, entre 10-12 millones en el mundo, con aproximadamente 6 millones en la UE. La UE reconoce que, a pesar de la prohibición legal contra la discriminación, muchos gitanos son víctimas de prejuicios y exclusión social.<sup>1</sup>

Por lo tanto, la lucha por la igualdad de los gitanos es un tema principalmente de justicia social. Los gitanos siguen enfrentándose a la exclusión social, la violencia étnica y la discriminación en toda Europa. Están relegados en barrios marginales donde los niños no tienen ropa, apenas tienen comida para sobrevivir y no van a la escuela.<sup>2</sup> Son reubicadas por las autoridades locales como si fueran objetos, a lugares que ponen en peligro su salud y donde carecen de los servicios de apoyo disponibles a cualquier ciudadano no gitano; situaciones en las que sufren ataques raciales<sup>3</sup> y están sujetos a un sistema educativo que fomenta la segregación en forma de escuelas especiales para gitanos (escuelas para niños con discapacidades intelectuales o de aprendizaje)<sup>4</sup>. Estas políticas se practican con impunidad en la Europa del Este en contra de una minoría racial claramente diferenciada: la minoría gitana. Además, en los últimos años los gitanos del Este

---

1.- Comisión Europea, Dirección General de Justicia, *La UE y la Comunidad Gitana*, ver: [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_en.htm). (**Nota: todos los enlaces proporcionados en esta guía se probaron por última vez el 20 de mayo de 2014**).

2.- Antena3 (2011), *En premeiera - Pe-un picior de iad (En las laderas del Infierno)*, 20.11.2011, el galardonado documental sobre los gitanos más pobres en Rumanía, ver: <http://inpreiera.antena3.ro/reportaje/pe-un-picior-de-iad-76.html>.

3.- Centro Europeo de los Derechos de los Gitanos (2012) *Ataques contra la población gitana en Hungría, la República Checa y la República Eslovaca*, 15.07.2012, ver: <http://www.errc.org/article/attacks-against-roma-in-hungary-the-czech-republic-and-the-slovak-republic/3042>.

4.- UNICEF (2009), *cuando “Especial” significa “Excluido”*, ver: <http://www.romachildren.com/wp-content/uploads/2011/11/When-Special-Means-Excluded.pdf>.

han sufrido del populismo y abuso de los derechos humanos en las democracias de Europa Occidental y en algunos países más que en otros.<sup>5</sup>

La centenaria exclusión de esta comunidad ha dado lugar a una pobreza generalizada, con una gran brecha en los ingresos de la mayoría y los gitanos. Según el Banco Mundial, en Europa del Este a menos el 71% de los hogares gitanos viven en extrema pobreza. La probabilidad de graduarse de la escuela secundaria es el 29% para los gitanos y las perspectivas para las gitanas son aún más desalentadores. Menos de la mitad de los hombres gitanos y un cuarto o menos de las mujeres pueden encontrar trabajo.<sup>6</sup> Los gitanos quedan atrapados no sólo en el círculo vicioso de la discriminación, sino también en el círculo vicioso de la pobreza, ambos muy difíciles de superar.

Por lo tanto, a nadie le sorprenderá que muy pocos gitanos tengan recursos económicos o la capacidad necesaria para acudir a los tribunales nacionales o internacionales para defender sus derechos. Aunque no es la única opción, el litigio sigue siendo una de las herramientas más eficaces para proteger los derechos de los gitanos, recibir una compensación por violación de los mismos y para lograr un cambio. Varias organizaciones no gubernamentales especializadas en derechos humanos se dedican al litigio estratégico con el fin de promover y proteger los derechos de las personas de las comunidades gitanas, pero ellas también a menudo carecen de los recursos financieros y humanos necesarios. Por otra parte, hacen falta abogados bien preparados para proporcionar asistencia legal y representar a las personas gitanas. Los colegios de abogados de los países de Europa Central y del Este carecen de tradición *pro bono* (servicios gratuitos). Además, algunos colegios de abogados no permiten la prestación de servicios legales fuera del contexto de los bufetes de derecho privado, lo que dificulta la posibilidad de proporcionar servicios gratuitos a los más vulnerables.<sup>7</sup>

---

5.- John Lichfield (2013), "Roma – the unwanted Europeans" en *The Independent*, 27.10.2013, ver: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/roma--the-unwanted-europeans-8906382.html>.

6.- Banco Mundial, Europa y Asia Central (2014), Breve. Roma, ver: <http://www.worldbank.org/en/region/eca/brief/roma>

7.- Goldston, James A and Adjami Mirna (2008) *The Opportunities and Challenges of Using Public Interest Litigation to Secure Access to Justice for Roma Minorities in Central and Eastern Europe*, versión preliminar sujeta a revisión, preparado para el Foro Mundial de la Justicia, Viena, 2-5 de julio, 2008, pp. 14-15, ver: [http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559\\_large.pdf](http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559_large.pdf)

Por lo tanto, es muy importante desarrollar una cultura “pro bono” en todos los países de la UE para defender los derechos de los gitanos.<sup>8</sup>

En muchas ocasiones es extremadamente difícil superar los efectos y obstáculos producidos por los prejuicios y la discriminación. En los países donde viven la mayoría de los gitanos (Centro y Este de Europa) la discriminación sigue siendo muy extendida, lo que perpetúa los mecanismos de exclusión afectando a los gitanos. No se lucha contra la discriminación en estos países; es más, ni siquiera se reconoce ni se entiende la ilicitud (y mucho menos el daño) de la discriminación contra los gitanos. Las actitudes discriminatorias hacia los gitanos forman parte de la cultura y se aprenden mediante un proceso de socialización. También es posible que a los propios gitanos les falte una conciencia clara o la capacidad de entender la injusticia a la que están sometidos.

Además, la parcialidad también está presente en la propia profesión jurídica,<sup>9</sup> y hay muy pocos juristas gitanos.<sup>10</sup> Los abogados en estos países, sobre todo si no son ellos mismos miembros de la minoría gitana, deben examinar sus propios prejuicios y profundizar en sus conocimientos de la cultura, la no discriminación, los prejuicios y la formación de estereotipos. Si lo hacen, no sólo serán mejores abogados, sino que también entenderán mejor las situaciones que están sufriendo sus clientes.

---

8.- El acceso de las personas pertenecientes a los grupos vulnerables a los servicios de asistencia jurídica, así como la cultura y la práctica de la asistencia legal *pro bono* no es homogéneo entre los países de la UE. Para una introducción al marco jurídico relativo a la asistencia legal, la necesidad de representación legal, las oportunidades de *pro bono*, las barreras al trabajo *pro bono* y una lista de recursos *pro bono* en cada estado miembro de la UE y en otros países, ver Latham & Watkins LLP (2012) *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 71 Jurisdictions*, <http://www.probonoinst.org/wpps/wp-content/uploads/a-survey-of-pro-bono-practices-and-opportunities-in-71-jurisdiction-2012.pdf> .

9.- Véase, por ejemplo, el caso del TEDH Moldovan y otros contra Rumanía (nº 2), 41138/98 y 64320/01, de 12 de diciembre de 2005, en el que el Tribunal también apuntó a una violación del artículo 14 vinculada a declaraciones racistas realizadas como parte de los procedimientos judiciales nacionales y también a la duración y resultado de los mismos en los que la etnia gitana de los demandantes fue un factor determinante según el Tribunal.

10.- Goldston, James A and Adjami Mirna (2008) *The Opportunities and Challenges of Using Public Interest Litigation to Secure Access to Justice for Roma Minorities in Central and Eastern Europe*, versión preliminar sujeta a revisión, preparado para el Foro Mundial de la Justicia, Viena, 2-5 de julio, 2008, pp. 3, ver: [http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559\\_large.pdf](http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559_large.pdf)

La investigación en el ámbito de la psicología social pone de relieve los efectos negativos que la discriminación y los prejuicios tienen para sus víctimas.<sup>11</sup> Si bien no hay que generalizar ni asumir que la discriminación tiene los mismos efectos para todas las víctimas, es importante que las personas que trabajan en casos de discriminación sean conscientes de los mecanismos y los efectos psicológicos subyacentes de la discriminación.

Además, los estudios que se han realizado sobre los estereotipos y el prejuicio han servido como prueba en los tribunales de justicia para defender con éxito a las víctimas.<sup>12</sup> Los abogados pueden colaborar con las ONG y los expertos para tener acceso a pruebas de este tipo y utilizarlas ante los tribunales, pero deben ser conscientes de cómo la sociedad en cuestión ve y entiende la discriminación.

Uno de los efectos de la discriminación es la reticencia por parte de las personas que la sufren a la hora de interactuar con los órganos del gobierno; naturalmente tienen poca fe en que el Estado les trate igual que los demás ciudadanos. Por lo tanto, aunque los gitanos sufren mucha discriminación, la denuncian menos y una de las razones es que no confían en el sistema de justicia. Según una encuesta realizada en 2008 por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA) a 3.500 gitanos en siete países (CZ, HU, PL, EL, SK, BG, RO), entre el 66% y el 92% de los encuestados no denunciaron su última experiencia de discriminación, sobre todo porque les parecía un ejercicio inútil, y entre el 65% y el 100% no denunciaron crímenes de odio porque no creían que la policía era capaz de hacer nada al respecto. Asimismo, el 86% de los gitanos encuestados no conocían ninguna organización a la que podían acudir en casos de discriminación.<sup>13</sup>

Aunque la calidad de las iniciativas contra el racismo llevadas a cabo por la sociedad civil en cada país determina, en gran medida, el tipo de apoyo que reciben los gitanos, el grado de respaldo en el ámbito de la justicia también depende mucho de la cultura de derechos humanos en la profesión legal de cada país y de la disponibilidad de abogados para luchar a favor de los derechos humanos. Por otra parte, el grado de confianza que tiene la comunidad gitana en la justicia

---

11.- David G. Myers (2002), *Social Psychology*, McGraw Hill, pp. 367-373

12.- Véase, por ejemplo, los tribunales de los Estados Unidos, *History of Brown v. Board of Education* en: <http://www.uscourts.gov/educational-resources/get-involved/federal-court-activities/brown-board-education-re-enactment/history.aspx>

13.- Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA) (2009), *MIDIS UE, Data in Focus, The Roma*, p. 3: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/413-EU-MIDIS\\_ROMA\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/413-EU-MIDIS_ROMA_EN.pdf)

es directamente proporcional al número real de casos en los que esa comunidad ha sido tratada con justicia. Por tanto, se puede decir que las violaciones de los derechos humanos de los gitanos, y las pocas denuncias debido a la falta de confianza en el sistema, son indicadores de una grave laguna que podría ser reducida a través de más representación legal efectiva.

Luchar contra la discriminación y en particular contra los crímenes de odio contra la población gitana es de vital importancia no sólo para la comunidad gitana sino también para la sociedad en su conjunto, ya que los crímenes de odio, a diferencia de otros delitos, tienen un efecto especialmente dañino, no sólo para los individuos directamente afectados, sino también para los que les rodean en la sociedad. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en un caso histórico respecto a la violencia contra el pueblo gitano, ha puesto de manifiesto que: “Tratar a la violencia y la brutalidad provocadas por el racismo de la misma manera que otros casos que no tienen connotaciones racistas sería cerrar los ojos a la naturaleza específica de unos actos que son particularmente destructivos para los derechos fundamentales.”<sup>14</sup>

Los crímenes de odio son delitos motivados por un prejuicio. El crimen puede perpetrarse contra una persona o un grupo de personas o contra la propiedad asociada a una persona o grupo específico definido por una característica protegida.<sup>15</sup> Los crímenes de odio se definen como crímenes de identidad, ya que se dirigen a un aspecto de la identidad de la persona, identidad que es inmutable (por ejemplo: el origen étnico, discapacidad, orientación sexual, género) o fundamental (por ejemplo: la religión) para la autoconciencia.<sup>16</sup> Las características protegidas, además de su importancia inherente para la autoconciencia de la persona, si se conciben en términos de valor negativo, son lo suficientemente poderosas como para estructurar una sociedad y tienen el potencial de desencadenar fisuras sociales e influir en la situación social de la personas así definidas.<sup>17</sup>

---

14.- Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Nachova y otros contra Bulgaria, N ° 43577/98 y 43579/98: Sentencia de la Gran Sala del 6 de julio de 2005, apartado 160.

15.- OSCE / OIDDH (2009), Las leyes de los delitos de odio. Una guía práctica, p. 16: <http://www.osce.org/odihr/36426>

16.- OSCE / OIDDH (2009), Las leyes de los delitos de odio. Una guía práctica, p. 16: <http://www.osce.org/odihr/36426>

17.- Agencia Europea de Derechos Fundamentales (2012) Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victim's rights, p. 23: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012\\_hate-crime.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_hate-crime.pdf).

A nivel individual, los crímenes de odio transmiten que la persona no es víctima de un crimen al azar, sino que es su propia identidad - que no se puede cambiar - lo que determina la violencia. Las víctimas también saben que van a ser igual de vulnerables en el futuro, ya que hay personas que creen que los derechos de las víctimas no son importantes debido a sus características. Eso tiene enormes efectos psicológicos sobre las víctimas y les hace sentir violados y humillados.<sup>18</sup> A nivel de grupo, el mensaje es que todos los que comparten esa característica pueden ser víctimas. En las comunidades que tienen una historia de discriminación, este efecto se puede multiplicar.<sup>19</sup> Además, si no se aborda y se deja sin castigo, los crímenes de odio transmiten a los que piensan igual que el infractor, que ellos también pueden evitar el castigo en el caso de cometer un crimen similar.<sup>20</sup> Desde el punto de vista de la seguridad, los crímenes de odio pueden exacerbar las tensiones existentes y tienen un impacto potencialmente explosivo.<sup>21</sup> Por último, los crímenes de odio pueden reforzar los prejuicios históricos de la sociedad, ya que reflejan “tendencias incorporadas y predisposiciones de las estructuras sociales” y van en contra de las reglas fundamentales de una sociedad democrática que, entre otras cosas, apoyan la diversidad.<sup>22</sup>

Un mensaje preocupante procedente de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales llama la atención sobre los indicadores que muestran que la situación de discriminación e intolerancia (crimen de odio incluido) en la UE no ha mejorado, sino que ha retrocedido. La Agencia ha observado un resurgimiento continuado de violaciones (abuso verbal, ataques físicos o asesinatos) motivadas por prejuicios.<sup>23</sup> Por tanto, ahora hay una necesidad aún más acuciante de abogados cualificados para combatir con eficacia esta situación, junto con las ONG y las fuerzas y cuerpos de seguridad.

---

18.- *Ibíd.*, p. 20-21.

19.- OSCE / OIDDH (2009), *Las leyes de los delitos de odio. Una guía práctica*, p. 20: <http://www.osce.org/odihhr/36426>

20.- Agencia Europea de Derechos Fundamentales (2012) *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victim's rights*, p. 22: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012\\_hate-crime.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_hate-crime.pdf)

21.- OSCE / OIDDH (2009), *Las leyes de los delitos de odio. Una guía práctica*, p. 20-21: <http://www.osce.org/odihhr/36426>

22.- Agencia Europea de Derechos Fundamentales (2012) *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victim's rights*, pp. 23-24: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012\\_hate-crime.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_hate-crime.pdf).

23.- *Ibíd.*, Prólogo del Director de la FRA, p. 3.

A continuación se resumen algunos de los obstáculos generales y específicos, que han surgido durante las sesiones de debate organizadas en este proyecto :

- falta de conciencia y sensibilidad por parte de los juristas ante la discriminación de los gitanos;
- prejuicio hacia los gitanos y creencia de que ellos mismos son responsables de sus propios problemas;
- segregación de los gitanos;
- poco conocimiento en general de la legislación contra la discriminación;
- mucha permisividad, inacción e impunidad respecto al racismo y la discriminación hacia la comunidad gitana.
- en la mayoría de los casos, las víctimas gitanas son extremadamente vulnerables y carecen de la capacidad de defender adecuadamente sus derechos;
- las víctimas son reticentes a la hora de presentar denuncias por temor a represalias de los autores y a la actitud de su propia comunidad que opina que es inútil acudir a las autoridades ya que esto provoca problemas adicionales innecesarios;
- procedimientos legales muy largos en general en algunos países, que pueden tardar aún más cuando las víctimas son gitanas;
- abundancia de profesiones y profesionales (por ejemplo, educadores, médicos y periodistas) con prejuicios que carecen de una ética profesional sólida, lo cual les confiere pasividad frente a actos de discriminación perpetrados por miembros de su grupo profesional resultando en una escasez de autorregulación de las profesiones en general;
- en algunos países, los órganos de igualdad son débiles o apáticos y, debido a su función específica y a las expectativas que el público tiene de ellos, pueden incluso actuar como una barrera cuando no cumplen con su papel en los casos de discriminación, lo que refuerza la idea de que el status quo es aceptable.

Un mayor número de abogados bien preparados, trabajando activamente para presentar casos de discriminación y violaciones de los derechos del pueblo gitano ante los tribunales, ayudaría a dismantelar estas barreras. Un mayor número de casos bien argumentados ante los tribunales o los órganos de igualdad ayudaría a sensibilizar a los ciudadanos respecto al contenido de la ley a la vez que cambiaría su idea de lo que es y no es aceptable. Dado que las actitudes discriminatorias históricas se consideran absolutamente normales entre los discriminadores, la



mejor manera de contrarrestar esas ideas es diseminar noticias de condenas judiciales de actos perpetrados por las personas con estas creencias. Ganar casos también devolvería la confianza a los gitanos al darse cuenta de que eso es posible. Los mismos problemas sistémicos de racismo institucionalizado pueden ser objeto de litigio, incluso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos si es necesario.



## B. Cómo utilizar los medios judiciales para proteger los derechos de los gitanos

La acción judicial es una de las herramientas empleadas para lograr el cambio social (frecuentemente como último recurso) y es una de las acciones más polémicas que se emplea cuando todos los demás intentos han fallado.<sup>24</sup> Sin embargo, dada la situación de discriminación contra los gitanos en Europa, el litigio es una acción necesaria en muchos casos y, a la luz de las graves disparidades en materia de igualdad, puede convertirse en el “arma preferida”.<sup>25</sup>

Hay dos tipos de litigio que se emplean para defender al pueblo gitano, litigio particular y litigio estratégico,<sup>26</sup> dependiendo del cambio específico que se quiere alcanzar. En el litigio para un cliente particular los abogados, contratados generalmente por una ONG, aceptan todos los casos en los que los clientes gitanos necesitan de representación legal.<sup>27</sup> Aunque muy necesario cuando se habla de acceso real a la justicia, este tipo de litigio es, por desgracia, bastante poco común en el caso de los gitanos debido a los altos costes y la debilidad de la sociedad civil que no es capaz de sufragarlos. También se debe a la falta de una tradición *pro bono* a favor de los derechos humanos para defender a los gitanos en la mayoría de los países donde residen. El apoyo por parte de asistentes legales para ayudar a las comunidades necesitadas con el sistema judicial es una posible solución. Vea la sección sobre buenas prácticas para más detalles.

---

24.- Robert L. Schneider, Lori Lester (2001) *Social Work Advocacy*, Thomson Learning, p. 132.

25.- Goldston, James A and Adjami Mirna (2008) *The Opportunities and Challenges of Using Public Interest Litigation to Secure Access to Justice for Roma Minorities in Central and Eastern Europe*, versión preliminar sujeta a revisión, preparado para el Foro Mundial de la Justicia, Viena, 2-5 de julio, 2008, pp. 3, ver: [http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559\\_large.pdf](http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559_large.pdf)

26.- Centro Europeo de Derechos de los Gitanos, Interights, Migration Policy Group (2004) *Strategic litigation of race discrimination in Europe: from principles to practice*, Russell Press Limited, pp. 35-41: <http://www.errc.org/cms/upload/media/00/C5/m00000C5.pdf>.

27.- *Ibid.* p. 41.

El otro tipo de litigio es el que emplean la mayoría de las ONG que luchan por los derechos de los gitanos y se dirige principalmente a cambiar políticas y leyes. Es estratégico en el sentido de que los casos, debido a sus características particulares, son representativos de un número más amplio de personas, de la repetida violación de un derecho específico, de una disposición legal problemática o una práctica concreta que hay que cambiar. Por lo tanto, estos casos sirven para sensibilizar al público respecto al problema.<sup>28</sup> En los sistemas de derecho consuetudinario, el hecho de ganar un caso establece un precedente necesariamente. En los sistemas de derecho civil, el precedente no es vinculante para el tribunal que instruye un caso similar, pero sí sirve de incentivo fuerte para que lo tenga en cuenta. La mayoría de los gitanos viven en países con sistemas de derecho civil.

Por tanto, el litigio estratégico para los gitanos en general forma parte de campañas de defensa de mayor envergadura.<sup>29</sup> Los abogados trabajan con las ONG en estas campañas. Aunque no es una regla fija, generalmente son las ONGs las que eligen y documentan los casos que los abogados representan ante los tribunales. En función de los intereses y la voluntad de las víctimas de acudir a los tribunales, el abogado y la ONG deciden la mejor estrategia legal para el caso y valoran sus posibilidades de éxito y los riesgos.<sup>30</sup> La ONG también da apoyo a la víctima durante todo el proceso.

Asimismo, las ONG suelen gestionar las relaciones con los medios de comunicación y con posibles socios que se interesan por el caso. Uno caso muy representativo puede servir de piedra angular para una estrategia de defensa que busque un cambio legal o de política. El papel de la ONG, junto con el abogado, es explicar al gran público lo que está en juego en el caso y por qué es importante, y trabajar con los medios de comunicación para transmitir los mensajes apropiados de sensibilización. Algunos casos son estratégicos simplemente porque brindan la oportunidad de destacar problemas importantes que necesitan debatirse en foros públicos y hay veces en que dicha oportunidad sirve de motivo para llevarlos a

---

28.- *Ibid.* pp 36-38 y Red Informativa sobre los Derechos del Niño (2009), *Children's Rights: A Guide to Strategic Litigation*, London: CRIN, pp. 40-41: <https://www.crin.org/en/library/publications/childrens-rights-guide-strategic-litigation>.

29.- Ver, por ejemplo, Łukasz Bojarski, Isabelle Chopin, Barbara Cohen, Uyen Do, Lilla Farkas y Romanița Iordache (2012) *Training manual on discrimination. Awareness raising seminars in the areas of non-discrimination and equality targeted at civil society organizations*: [http://www.migpolgroup.com/public/docs/2012%20-%20Training%20Manual\\_English.pdf](http://www.migpolgroup.com/public/docs/2012%20-%20Training%20Manual_English.pdf).

30.- Centro Europeo de Derechos de los Gitanos, Interights, Migration Policy Group (2004) *Strategic litigation of race discrimination in Europe: from principles to practice*, Russell Press Limited, pp. 47-48: <http://www.errc.org/cms/upload/media/00/C5/m000000C5.pdf>.

los tribunales, incluso si hay poca probabilidad de ganar.<sup>31</sup> Dicho esto, uno difícilmente se puede dar el lujo de perder un caso estratégico sobre los derechos de los gitanos. En el caso de una comunidad que ha sido muy discriminada, perder un caso transmitiría a la mayoría de la sociedad que se aferra a sus ideas discriminatorias de que tienen razón, reforzando potencialmente situaciones de discriminación y proporcionando un nuevo impulso a aquellos que quieren dejar las cosas como están.

Otras ONG o redes, tanto a nivel nacional como internacional, que apoyen el caso por coherencia con sus principios pero que también puedan ofrecer su apoyo legal mediante intervención a través de *amicus curiae*, son socios potenciales en los casos de litigio estratégico. Pueden ayudar a la ONG principal y el abogado en la recopilación de datos estadísticos pertinentes para presentar al tribunal.

El abogado es clave en todos estos procesos. Colabora con la ONG y es el experto que calcula cómo cada acción adicional puede afectar o ayudar al caso.

El objetivo de llevar un caso estratégico ante los tribunales y el consiguiente debate público en torno al problema que pretende remediar, es convencer a los responsables políticos y los legisladores de que hay que cambiar el enfoque. Puede ocurrir que éstos últimos vayan cambiando la política o adoptando las disposiciones legales necesarias, incluso antes de terminar el juicio, en aras de abordar el problema llevado a la luz pública. En la mayoría de casos, sin embargo, los cambios legislativos y de política son difíciles incluso cuando se gana el caso.<sup>32</sup> Es frecuente que el cambio no llegue hasta que varios casos hayan sido llevados ante los tribunales y por ello es importante aprovechar las victorias, diseminar los resultados de los litigios, incorporarlos en los programas de formación jurídica, monitorizar la aplicación de dichos resultados y conceder más recursos a las ONG que hayan apoyado el caso para garantizar la aplicación efectiva.

La mayor parte de los aspectos anteriores se analizan detalladamente en una guía sobre el litigio estratégico en materia de discriminación racial elaborado por el

---

31.- Ver Łukasz Bojarski, Isabelle Chopin, Barbara Cohen, Uyen Do, Lilla Farkas y Romani lordache (2012) *Training manual on discrimination. Awareness raising seminars in the areas of non-discrimination and equality targeted at civil society organizations*: [http://www.migpol-group.com/public/docs/2012%20-%20Training%20Manual\\_English.pdf](http://www.migpol-group.com/public/docs/2012%20-%20Training%20Manual_English.pdf).

32.- Edwin Rekosh, Kyra A. Buchko, Vessela Terzieva (eds. 2001), *Pursuing the Public Interest, A Handbook for legal Professionals and Activists*, New York: Public Interest Law Initiative in Transitional Societies, Columbia Law School, pp. 109-110: <http://www.pilnet.org/public-interest-law-resources/35-pursuing-the-public-interest-a-handbook-for-legal.html>.



Centro Europeo de los Derechos de los Gitanos, Interights, y el Grupo de Política de Migración, que recomendamos consultar en: <http://www.errc.org/cms/upload/media/00/C5/m000000C5.pdf>.

Otros dos recursos importantes son la Iniciativa de Columbia Law School Public Interest Law Initiative in Transitional Societies (ahora PILnet), *Pursuing the Public Interest. A Handbook for Legal Professionals and Activists*<sup>33</sup>: <http://www.pilnet.org/public-interest-law-resources/35-pursuing-the-public-interest-a-handbook-for-legal.html> y el Child Rights Information Network (red de información sobre los derechos del niño) (CRIN), *Children's Rights: A Guide to Strategic Litigation*<sup>34</sup>: <https://www.crin.org/en/library/publications/childrens-rights-guide-strategic-litigation>.

El manual PILnet presenta un resumen de los pasos que se debe seguir en el litigio:

- definir el objetivo del litigio;
- elegir bien la persona a defender;
- seleccionar el foro adecuado;
- ser creativo en el uso de argumentos jurídicos;
- educar al tribunal;
- recurrir a expertos y análisis externos;
- trabajar con las ONG;
- utilizar el derecho constitucional e internacional;
- consultar a centros especializados en recursos legales;
- aprovechar los precedentes legales;
- acceder a los tribunales internacionales.<sup>35</sup>

---

33.- Edwin Rekosh, Kyra A. Buchko, Vessela Terzieva (eds. 2001), *Pursuing the Public Interest, A Handbook for legal Professionals and Activists*, New York: Public Interest Law Initiative in Transitional Societies, Columbia Law School: <http://www.pilnet.org/public-interest-law-resources/35-pursuing-the-public-interest-a-handbook-for-legal.html>.

34.- Red de Información de los Derechos del Niño (2009), *Children's Rights: A Guide to Strategic Litigation*, London: CRIN: <https://www.crin.org/en/library/publications/childrens-rights-guide-strategic-litigation>

35.- Edwin Rekosh, Kyra A. Buchko, Vessela Terzieva (eds.)(2001), *Pursuing the Public Interest, A Handbook for legal Professionals and Activists*, New York: Public Interest Law Initiative in Transitional Societies, Columbia Law School, pp. 87-88: <http://www.pilnet.org/public-interest-law-resources/35-pursuing-the-public-interest-a-handbook-for-legal.html>

Todos estos aspectos son muy importantes y deben tomarse en consideración a la hora de diseñar la estrategia del caso. En función de la naturaleza específica del mismo, los recursos disponibles le darán al abogado una idea de la probabilidad de éxito, los riesgos potenciales y las necesidades de recursos adicionales. También le ayudarán a tomar la decisión inicial respecto al tipo de caso idóneo para el litigio estratégico y a diseñar la estrategia adecuada para ello.

Otros aspectos que se pueden tener en cuenta para la selección de los casos son los recursos económicos disponibles en función de las necesidades que se prevén, las pruebas disponibles y, en casos estratégicos, el grado de representatividad del mismo respecto a un determinado tipo de violación de derechos que afecta a una comunidad específica o a una parte de ella.

Desde el inicio del proceso hay que explicar al cliente las consecuencias que puede tener para la causa y el mismo perder el caso. En los casos de litigio estratégico, la causa que se pretende promover debe corresponder con los deseos particulares del cliente. Hay que evitar conflictos y seguir una estrategia que esté de acuerdo con el cliente y que sea la más adecuada para satisfacer ambos tipos de intereses.

La Guía “Interights” del ERRC, MPG mencionada anteriormente, describe al demandante “ideal”, es decir, una persona de confianza y amable con una historia personal capaz de impresionar y de ir más allá de los hechos del caso.<sup>36</sup> Sin embargo, hay que tener en cuenta que es una descripción ficticia que sería ideal para ganar el caso. Los distintos aspectos que figuran en la guía no deben considerarse requisitos previos para llevar un caso. La persona es importante para convencer a un tribunal a la hora de interpretar las cosas de manera diferente de lo que ha sido la práctica habitual, además la credibilidad es crucial pero por lo general los clientes más vulnerables tienen historias complicadas y nunca son “ideales”.

En cuanto a las pruebas, además de los procedimientos propios de los casos de discriminación que se detallan a continuación, es muy importante que los abogados estén al tanto de la jurisprudencia en la UE y a nivel internacional. El campo de la lucha contra la discriminación y los crímenes de odio sigue en evolución y por eso es importante entender cómo argumentar y ganar estos casos. En materia de crímenes de odio, por ejemplo, donde hay que probar que el prejuicio es un factor, es importante que los abogados que defienden a la presunta víctima gitana

---

36.- Centro Europeo de Derechos de los Gitanos, Interights, Migration Policy Group (2004) Strategic litigation of race discrimination in Europe: from principles to practice, Russell Press Limited, pp. 35-41: <http://www.errc.org/cms/upload/media/00/C5/m000000C5.pdf>

sepan cómo se debe llevar a cabo la investigación de los crímenes motivados por el prejuicio o el odio y también deben estar atentos a cualquier posible sesgo en dicha investigación. Para una visión general de la legislación sobre delitos de odio, desde el punto de vista sustantivo como procesal, consultar el manual de las leyes sobre los delitos de odio de la OSCE - OIDDH: <http://www.osce.org/odihr/36426>

De los asuntos tratados en las guías mencionadas anteriormente, nos gustaría subrayar y ofrecer detalles adicionales sobre aspectos en relación con el litigio en nombre de los gitanos:

- Debido al gran rechazo que existe hacia los gitanos, antes de optar por el litigio estratégico hay que ser consciente y comprender los posibles efectos negativos de represalia que el litigio estratégico puede desencadenar tanto para la causa como para la víctima, la familia o la comunidad, y asegurarse de que su cliente (la víctima) es consciente y entiende los riesgos que está tomando;
- Buscar la forma de proteger a la víctima de injusticia adicional (es decir, colaborar con una ONG local; dependiendo del caso y de la situación específica y, si procede, considerar una campaña mediática en torno al caso que podría disuadir de acciones negativas en contra de la víctima; capacitar y brindar apoyo psicológico a la víctima y los que le rodean, etc.) y tener en cuenta que posiblemente habrá que iniciar acciones legales adicionales de apoyo a la víctima;
- Cuando el litigante principal no es del mismo país que la víctima (sobre todo ante el TEDH), asegurarse de que trabaja con abogados locales y que entiende la cultura jurídica particular y la sensibilidad que tienen los jueces de los derechos y el grado de responsabilidad que asumen los órganos de gobierno respecto a los ciudadanos en el país en cuestión;
- Cuando la parte perdedora debe pagar los gastos judiciales de la otra, asegurarse de que haya provisiones suficientes para este fin.

Dicho esto, hay que insistir hasta la saciedad en lo importante que es el litigio en nombre de la comunidad gitana debido a la discriminación tan generalizada a la que se enfrenta esta minoría y la capacidad limitada de la sociedad civil para hacer frente a las violaciones de sus derechos usando medios legales.

## C. Legislación vigente y su aplicación

La discriminación está sancionada en general por medios civiles o administrativos. Las formas de discriminación especialmente graves (por ejemplo, el discurso del odio) generalmente llevan una sanción penal. Cuando se determina que la discriminación es el motivo que subyace en una infracción penal ordinaria, se califica como crimen de odio y siempre lleva una sanción penal, por lo general como una circunstancia agravante al delito. Estas normas se pueden variar (sanción penal aplicada a la discriminación, por ejemplo), dependiendo de la seriedad con que el gobierno del país en cuestión toma los actos de discriminación.

Asimismo, el marco legal que rodea a la discriminación, la forma y la severidad de las sanciones, etc. pueden variar de un país a otro. Sin embargo, hay un denominador común ya que diferentes organizaciones internacionales y europeas (ONU, Consejo de Europa, Unión Europea, etc.) han impuesto obligaciones a los Estados miembros para garantizar un cierto nivel de protección contra la discriminación, creando así una serie de normas a las que los estados se tienen que adherir. Además, cumplir con los estándares internacionales no significa que un estado no pueda adoptar disposiciones nacionales más severas o de ámbito de aplicación más extenso; de hecho, se insta a los Estados a ir más allá del nivel mínimo. Es precisamente gracias a que los estados van más allá de los requisitos mínimos, que el derecho internacional en materia de derechos humanos avanza y afloran nuevas normas más avanzadas e integrales.

A nivel internacional, todos los Estados miembros de la Unión Europea han ratificado la mayoría de los tratados más importantes de derechos humanos de las Naciones Unidas, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos

del Niño, y han ratificado o firmado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>37</sup> Además, todos los Estados miembros de la UE se han adherido al tratado más importante del Consejo de Europa en materia de derechos humanos: el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Todos estos instrumentos tienen disposiciones que prohíben la discriminación.

La Unión Europea también ha desarrollado un marco jurídico propio respecto a la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia.

A continuación se describen las disposiciones de la legislación elaborada por la Unión Europea y por el Consejo de Europa que imponen a los Estados miembros las normas mínimas de protección contra la discriminación. También se describe el papel de los órganos jurisdiccionales competentes así como la jurisprudencia pertinente.

## *I. La lucha contra la discriminación en la Unión Europea*

En la **Unión Europea** se han adoptado los siguientes instrumentos para armonizar la legislación de los Estados miembros en el ámbito de la no discriminación y la lucha contra los delitos racistas y xenófobos:

- Dos directivas contra la discriminación: Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico (en lo sucesivo, «**Directiva de Igualdad Racial**» o «**Directiva 2000/43/CE**») y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000 que establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (en lo sucesivo, «**Directiva igualdad en el empleo**» o «**Directiva 2000/78/CE**»);

---

37.- Véase la Oficina Regional para Europa de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, The European Union and International Human Rights Law, page 7: [http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU\\_and\\_International\\_Law.pdf](http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU_and_International_Law.pdf). Para más información sobre los tratados de derechos humanos enumerados y los mecanismos para ejecutar sus disposiciones, ver Interrights (2011) Non-Discrimination in International Law, A handbook for Practitioners: <http://www.interights.org/document/153/index> . HTML



- **Decisión marco del Consejo 2008/913/JAI relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal.**

Existen otros instrumentos que son aplicables en sentido general para la lucha contra la discriminación como la **Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y protección de las víctimas de delitos**, que tiene una especial importancia.

Estos instrumentos son vinculantes para los Estados miembros de la UE.<sup>38</sup> La Comisión Europea asegura la correcta transposición y aplicación de sus disposiciones lo que significa que cuando un Estado miembro no cumple adecuadamente con sus obligaciones, la Comisión Europea puede adoptar medidas contra él y, en caso necesario, puede someter el caso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)<sup>39</sup> que tiene poder sancionador.

El TJUE también puede revisar la legalidad de los actos de las instituciones de la UE e interpretar el Derecho de la UE a petición de los tribunales nacionales con el objetivo de la aplicación e interpretación uniformes del mismo en el seno de la UE.<sup>40</sup>

A nivel nacional, cuando los tribunales de los estados miembros tienen dudas acerca de la interpretación o validez de una ley de la UE, pueden acudir al TJUE que emitirá una “decisión prejudicial”.<sup>41</sup>

---

38.- En el caso de las Directivas ver el Art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, modificado por el Tratado de Lisboa, y en el caso de las Decisiones Marco ver el Art. 34 (2) b del texto refundido del Tratado de la Unión Europea en su versión modificada por el Tratado de Niza.

39.- En el caso de las Directivas ver el Art. 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, modificado por el Tratado de Lisboa. En el caso de las Decisiones Marco, la Comisión tendrá este poder sólo a partir del 1 de diciembre 2014 - ver el Art. 10 del Protocolo N° 36 del Tratado de la Unión Europea en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M/PRO/36:EN:HTML>

40.- Información en la página web del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_6999/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/)

41.- Europa.eu, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ver [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_en.htm). Véase también, en el caso de las Directivas, Art. 19(3) b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, modificado por el Tratado de Lisboa. En el caso de las Decisiones Marco, el TJUE tendrá este poder sólo a partir del 1 de diciembre 2014 - ver el Art. 10 del Protocolo N° 36 del Tratado de la Unión Europea.

Existe una breve introducción al TJUE, su jurisdicción y los casos que atiende en una publicación de 2010 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: *Composición, jurisdicción y procedimientos* en: [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-05/cjue\\_en.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-05/cjue_en.pdf).

## 1. Las directivas contra la discriminación<sup>42</sup>

Hay que entender las Directivas para poder establecer normas mínimas de protección del principio de igualdad de trato pero éstas no impiden que los Estados miembros adopten disposiciones nacionales más exigentes. En los casos donde los estados ya tienen normas que superan los estándares mínimos establecidos en las Directivas, éstas también prohíben que disminuyan su nivel de protección contra la discriminación.<sup>43</sup>

Las dos Directivas se distinguen respecto a su propósito y alcance. Aunque las dos tienen por objeto “establecer un marco para luchar contra la discriminación”, la Directiva sobre la igualdad racial abarca los motivos de raza y origen étnico en los ámbitos de:

- Empleo (incluidas las cuestiones relacionadas con el acceso al mismo, el autoempleo, la ocupación, la selección y captación, el ascenso laboral, la formación profesional, las condiciones laborales, el despido y la remuneración y la participación en organizaciones de trabajadores o empresarios y otras afiliaciones profesionales);
- Protección social, incluida la seguridad social, la asistencia sanitaria y las prestaciones sociales;
- Educación;
- Acceso a los bienes y servicios a disposición del público, incluida la vivienda; mientras que la Directiva sobre igualdad en el empleo abarca motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual, pero sólo en el ámbito del empleo y asuntos conexos (véase más arriba entre paréntesis).

---

42.- Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, ver: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043> : es: HTML y Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078>: es: HTML.

43.- Art. 6 de la Directiva sobre igualdad racial y Art. 8 de la Directiva de igualdad en el empleo.

Los motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual están menos protegidos que los motivos de raza y origen étnico. En 2008 la Comisión presentó una **propuesta de Directiva del Consejo** relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual con el objetivo de ampliar su ámbito de protección, pero aún no ha sido adoptada.<sup>44</sup>

Las directivas definen y prohíben diversas formas de discriminación y conceptos relacionados: la discriminación directa e indirecta, el acoso, así como ordenar la discriminación. También prevén la protección de los individuos de la victimización. (Ver el glosario que define estos términos).

Una disposición importante en la lucha contra la discriminación incluida en las Directivas define la capacidad legal de las ONG en los casos de discriminación. Por tanto, los Estados deben garantizar que las asociaciones, organizaciones u otras personas jurídicas que tengan un interés legítimo en asegurar la igualdad de trato de acuerdo con las disposiciones de las Directivas, puedan participar en los procedimientos judiciales y administrativos en nombre o en apoyo de personas que se consideren víctimas de discriminación, con su consentimiento.

Otra disposición importante desde el punto de vista procesal tiene que ver con la carga de la prueba que, en casos de discriminación, recae sobre todo en la persona contra la que se presenta una denuncia. Inversión de la **carga de la prueba** significa que si una persona afirma ser víctima de discriminación, debe establecer ante un tribunal u otras autoridades “hechos que permitan presumir la existencia de discriminación directa o indirecta” y corresponde a la parte demandada demostrar que no ha habido tal discriminación.<sup>45</sup> Sin embargo, las directivas establecen claramente que esta inversión no se aplica a los procedimientos penales.<sup>46</sup>

---

44.- Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual {SEC (2008) 2180} {SEC (2008) 2181} / \* COM/2008/0426 final - CNS 2008/0140 \* /, en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52008PC0426>

45.- Art. 8 de la Directiva sobre igualdad racial y Art. 10 de la Directiva de igualdad en el empleo.

46.- Art. 8 (3) de la Directiva sobre igualdad racial y Art. 10(3) de la Directiva de igualdad en el empleo.

Teniendo en cuenta la naturaleza de las relaciones laborales, las Directivas permiten a los Estados miembros disponer que una diferencia de trato basada en una característica relacionada con el origen racial o étnico no tendrá carácter discriminatorio cuando dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito, proporcionado.<sup>47</sup>

La Directiva de Igualdad Racial obliga a los Estados miembros a crear uno o más **organismos independientes para promocionar la igualdad de trato** con competencias que deben incluir: prestar asistencia a las víctimas de la discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones, realizar estudios sobre la discriminación y publicar informes y formular recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con dicha discriminación.<sup>48</sup> Esta obligación sólo se refiere a la discriminación por motivos de origen racial o étnico. Sin embargo, según la Comisión Europea, en la mayoría de los Estados miembros (con la excepción de Dinamarca, Italia, Malta, Portugal, España y Finlandia), el mandato del órgano nacional de igualdad también abarca los motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual y, en el caso de 15 de los Estados miembros, incluso a otros motivos, como la nacionalidad, el idioma, la opinión política, etc.<sup>49</sup>

En muchos Estados miembros las competencias del órgano de igualdad y los aspectos de la vida que abarcan van más allá de los requisitos de las Directivas. Existen diferencias entre los Estados miembros respecto de las estructuras de los órganos de igualdad, sus recursos y competencias - algunos llevan a cabo tareas de asesoramiento y promoción mientras que otros tienen competencias cuasi judiciales.<sup>50</sup> Para más información sobre los **organismos de igualdad de cada Estado miembro**, sus competencias, atribuciones, actividades y estructura, así como información acerca de los motivos y ámbitos de discriminación que abarcan, ver Equinet Red Europea de Organismos de Igualdad, *Miembros Equinet* en [http:// www.equineteurope.org/-Member-organisations-](http://www.equineteurope.org/-Member-organisations-)

---

47.- Art. 4 de ambas Directivas.

48.- Art. 13 de la Directiva sobre igualdad racial.

49.- *Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, informe conjunto sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico («Directiva de Igualdad Racial») y de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000 que establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación («Directiva sobre la igualdad en el empleo»), COM (2014) 2 final, 01.17.2014, p. 12, en [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com\\_2014\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com_2014_2_en.pdf)*

50.- Ibid.

Una de las deficiencias de las Directivas es que no obligan a los Estados miembros a recopilar **datos sobre la igualdad**, lo que dificulta enormemente el seguimiento de su aplicación. En muchos estados, los datos estadísticos sirven como prueba de la existencia de discriminación. Varios Estados miembros se niegan a recoger datos sobre la igualdad invocando leyes nacionales que los protegen. Sin embargo, hay que saber que la recogida de datos con fines estadísticos se permite según la legislación de la UE (conforme con la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre 1995, relativa a la protección de las personas respecto al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos).<sup>51</sup>

Según la Comisión Europea, para enero de 2014, todos los Estados miembros habrán adoptado las medidas necesarias para la transposición de las dos Directivas a sus ordenamientos jurídicos nacionales para establecer los procedimientos y órganos que son indispensables para la aplicación de las mismas. Sin embargo, todavía existen barreras a su aplicación.<sup>52</sup>

Para más información sobre la **legislación vigente en el ámbito de la no discriminación en cada Estado miembro**, así como **los informes de los países sobre las medidas para combatir la discriminación** a partir del 1 de enero 2013, ver la página web de la Red Europea de Expertos Jurídicos en el ámbito de la no discriminación en <http://www.non-discrimination.net/>

Los gitanos, como grupo étnico, entran de lleno en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre igualdad racial. También están protegidos en otros aspectos en virtud de las disposiciones de la Directiva sobre igualdad en el empleo.

## 2. Decisión marco relativa la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia<sup>53</sup>

La Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre 2008 relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia,

---

51.- Ibid., P. 6.

52.- Ibid., pp. 3, 4, 15.

53.- Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008 relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ : L : 2008:328:0055:0058: es: PDF>.

tiene como objetivo la lucha contra la incitación al odio racista y xenófobo y al crimen de odio en toda la Unión Europea mediante el Derecho penal.<sup>54</sup>

Por tanto, los Estados miembros tienen que establecer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias contra las personas físicas y jurídicas que cometan tales delitos contra grupos de personas o miembros de un grupo debido a su raza, color, religión, ascendencia nacional o origen étnico.<sup>55</sup>

La Decisión marco abarca los siguientes delitos racistas y xenófobos dirigidos contra un grupo de personas o un miembro de un grupo definido en base a su raza, color, religión, ascendencia u origen nacional o étnico<sup>56</sup>:

- la incitación pública a la violencia o al odio;
- la difusión de escritos, imágenes u otros materiales que incitan a la violencia y al odio;
- la apología pública, negación o trivialización flagrante de los crímenes de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, tal y como se definen en los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto de la Corte Penal Internacional y los crímenes definidos en el artículo 6 del Estatuto del Tribunal Militar Internacional anexo al Acuerdo de Londres de 8 de agosto de 1945 (conocido como el Tribunal de Núremberg). La incitación a ese tipo de conducta también es punible.

La complicidad en las conductas mencionadas también debe ser castigada por los Estados miembros.<sup>57</sup> Por otra parte, la Decisión marco insta a los Estados miembros a adoptar medidas para garantizar que la motivación racista y xenófoba se considere como circunstancia agravante o que los tribunales tengan esa motivación en cuenta a la hora de determinar las sanciones.<sup>58</sup>

---

54.- Comisión Europea, Dirección General de Justicia, la Decisión marco en: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/racism-xenophobia/framework-decision/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/racism-xenophobia/framework-decision/index_en.htm).

55.- Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión marco del Consejo 2008/913/JAI sobre la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, COM (2014) 27 final, pp . 2-3, en: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/com\\_2014\\_27\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/com_2014_27_en.pdf).

56.- Art. 1(1) y Art. 2(1) de la Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008.

57.- Art. 2(2) de la Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008.

58.- Art. 4 de la Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008.

Los Estados miembros debían incorporar a sus legislaciones nacionales las obligaciones previstas por la Decisión marco antes del 28 de noviembre de 2010. Para enero de 2014, todos los Estados miembros han comunicado a la Comisión las medidas nacionales de transposición adoptadas para dar cumplimiento a la Decisión marco. La **lista de la legislación de transposición de todos los Estados miembros** está en: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/swd\\_2014\\_27\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/swd_2014_27_en.pdf)<sup>59</sup>.

Sin embargo, la Comisión señala que varios Estados miembros no han realizado la transposición completa de todas las disposiciones de la Decisión marco. Para un **análisis comparativo de la transposición de las obligaciones** impuestas por la Decisión marco por los Estados miembros ver [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/com\\_2014\\_27\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/com_2014_27_en.pdf)<sup>60</sup>.

### 3. Directiva por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos<sup>61</sup>

En el contexto de la protección del derecho a la no discriminación, debe tomarse en cuenta la **Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos**.

Esta Directiva establece los derechos de las víctimas en procesos penales tales como el derecho a la información, derecho a interpretación y traducción, derecho a ser oído, derecho a la protección y apoyo, derecho a la asistencia jurídica, etc. El objetivo de la Directiva es garantizar que en los Estados miembros las víctimas “reciban información, apoyo y protección y que puedan participar en procesos

---

59.- Comisión Europea, Las medidas nacionales de transposición y datos sobre la aplicación de la Decisión marco presentados por los Estados miembros, anexos al informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión marco del Consejo 2008/913/JAI relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, COM (2014) 27 final, ver [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/swd\\_2014\\_27\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/swd_2014_27_en.pdf)

60.- Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión marco del Consejo 2008/913/JAI relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, COM (2014) 27 final, ver [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/com\\_2014\\_27\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/com_2014_27_en.pdf)

61.- ver: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0029&from=EN%20>

penales”, que “se reconozca a las víctimas su condición como tales y por que sean tratadas de manera respetuosa y sensible, individualizada, profesional y no discriminatoria” en todo el procedimiento.<sup>62</sup>

Los casos también deben valorarse individualmente de modo que las necesidades específicas de protección de las víctimas puedan ser identificadas y que la necesidad y el alcance de las medidas especiales en el marco del proceso penal se puedan determinar. Por otra parte, la Directiva hace hincapié en que en el contexto de esta evaluación individual, se debe prestar especial atención a determinadas categorías de víctimas, incluidas las “víctimas afectadas por un delito motivado por prejuicios o por motivos de discriminación, relacionado con sus características personales”.<sup>63</sup>

Además, la Directiva se refiere a la formación tanto general como especializada de los funcionarios que vayan a estar en contacto con las víctimas (agentes de policía y el personal al servicio de la administración de justicia, jueces y fiscales que intervienen en el proceso penal, **abogados**, el personal que presta servicios de apoyo y servicios de justicia reparadora, etc.) con el fin de mejorar su concienciación respecto de las necesidades de las víctimas.<sup>64</sup> Los Estados miembros tienen hasta el 16 de noviembre de 2015 para llevar a cabo la transposición de la Directiva a su legislación nacional. De todas formas, los Estados miembros tienen que cumplir con las obligaciones de los derechos de las víctimas en los procesos penales en virtud de la Decisión Marco 2001/220/JAI de 15 de marzo de 2001 relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal.<sup>65</sup>

La última evaluación de la Comisión Europea sobre la transposición de la Decisión marco en los Estados miembros se realizó en 2009, y refleja la situación hasta el 15 de febrero de 2008. Ver el *Informe de la Comisión de conformidad con el artículo 18 de la Decisión marco del Consejo, de 15 de marzo de 2001 relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal* en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009DC0166> y el *documento anexo*, proporcionando información sobre la legislación de transposición de la Decisión marco en cada Estado miembro en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0476:FIN:ES:PDF>.

---

62.- Art. 1(1) de la Directiva 2012/29/UE.

63.- Art. 22(3) de la Directiva 2012/29/UE.

64.- Art. 25 de la Directiva 2012/29/UE.

65.- en:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001F0220:en:HTML>



**Directiva 2012/29/UE** sustituye a la Decisión marco, que resultó ser “insuficiente para atender adecuadamente a las necesidades de las víctimas y asegurar que se beneficien de los derechos procesales en los Estados miembros”.<sup>66</sup> Contiene disposiciones mucho más amplias y detalladas, con un enfoque especial en las víctimas vulnerables y en sus necesidades, mencionando especialmente las víctimas de crímenes de odio. Concretamente, la Directiva incluye las normas establecidas en la Decisión marco relativa a los derechos de acceso a la información, servicios de apoyo y protección, así como los derechos procesales básicos en procesos penales, refuerza estos derechos e impone obligaciones específicas para los Estados miembros.<sup>67</sup>

Para más información sobre la diferencia entre la Decisión marco y la Directiva (los derechos y obligaciones reforzados por la Directiva y los nuevos derechos y obligaciones que ésta impone), ver la página web de la Comisión Europea en [http://ec.europa.eu/justicia/victimas/derechos/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justicia/victimas/derechos/index_en.htm) criminal.

La Directiva protege el derecho de entender y ser entendido, lo que significa que durante la comunicación entre la víctima y las autoridades competentes, las características personales de las víctimas “incluyendo cualquier discapacidad que puede afectar la capacidad para entender o ser entendido” debe ser tomada en consideración, y que las autoridades deben comunicarse de forma apropiada (por ejemplo, en un lenguaje sencillo y accesible, de forma oral o por escrito). Además, las víctimas pueden ir acompañadas de una persona de su elección en su primer contacto con las autoridades en los casos en que “debido al impacto del crimen, la víctima necesite ayuda para entender o ser entendido”.<sup>68</sup> El derecho a la interpretación y traducción para las víctimas que no entienden la lengua del procedimiento es otra de las disposiciones importantes de la Directiva.<sup>69</sup>

La Directiva describe las medidas/derechos generales de protección a las víctimas: el derecho a la protección de las víctimas y sus familiares frente a la victimización secundaria o reiterada, la intimidación o las represalias, incluido el riesgo de daños emocionales o psicológicos, y la protección de la dignidad de las víctimas durante

---

66.- Ver información en la página web de la Comisión Europea en: [http://ec.europa.eu/justice/criminal/victims/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/criminal/victims/index_en.htm)

67.- Ver información en la página web de la Comisión Europea en: [http://ec.europa.eu/justice/criminal/victims/rights/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/criminal/victims/rights/index_en.htm)

68.- Art. 3 de la Directiva 2012/29/UE.

69.- Art. 7 de la Directiva 2012/29/UE.

la toma de declaración y cuando testifiquen,<sup>70</sup> el derecho de las víctimas y sus familiares a evitar el contacto con el autor del delito a menos que el proceso penal así lo requiera (incluyendo salas de espera separadas en las nuevas dependencias judiciales),<sup>71</sup> la toma de declaración de las víctimas se debe llevar a cabo sin dilaciones injustificadas y el número de declaraciones debe ser el menor posible y solo cuando sea estrictamente necesario, las víctimas puedan ir acompañadas de su representante legal y de una persona de su elección, a menos que se haya adoptado una resolución motivada en contrario y los reconocimientos médicos se deben reducir al mínimo y efectuarse únicamente si es necesario,<sup>72</sup> y tienen derecho a la protección de su intimidad, incluidas las características personales de la víctima (como su pertenencia a un grupo vulnerable); además, los Estados miembros instarán a los medios a aplicar medidas de autorregulación en este sentido.<sup>73</sup>

Un aspecto especialmente importante de la Directiva es la provisión que prevé la evaluación individual de las víctimas para identificar sus necesidades específicas de protección con el fin de adoptar medidas especiales en el marco del proceso penal y así evitar la victimización secundaria y repetida, la intimidación y las represalias. La evaluación individual, que se realizará en el momento oportuno, tiene que tomar en cuenta lo siguiente: las características personales de la víctima, el tipo y la naturaleza del delito y sus circunstancias. La Directiva no deja duda respecto a la evaluación individual: “Las víctimas del terrorismo, la delincuencia organizada, la trata de personas, la violencia de género, la explotación o el crimen de odio y las víctimas con discapacidad serán consideradas debidamente.” Se considera que los niños por definición tienen necesidades específicas de protección, y además pueden ser evaluados cuando son víctimas de delitos graves con el fin de determinar si es necesario tomar medidas adicionales de protección. La evaluación debe hacerse con la estrecha participación de la víctima, teniendo en cuenta sus deseos, incluido el deseo de no beneficiarse de medidas especiales.<sup>74</sup>

Una vez que se ha determinado si la víctima tiene necesidades específicas de protección, ésta tiene el derecho a beneficiarse de medidas procesales específi-

---

70.- Art. 18 de la Directiva 2012/29/UE.

71.- Art. 19 de la Directiva 2012/29/UE.

72.- Art. 20 de la Directiva 2012/29/UE.

73.- Art. 21 de la Directiva 2012/29/UE.

74.- Art. 22 y 23 de la Directiva 2012/29/UE.

cas de protección. La Directiva establece una serie de medidas de este tipo que deben ser puestas a disposición de las víctimas:

- ser entrevistado en locales concebidos o adaptados para tal efecto, por o a través de profesionales capacitados, y por la misma persona a menos que sea contrario a la buena administración de la justicia;
- las tomas de declaración a las víctimas de violencia sexual, violencia de género o violencia en el marco de las relaciones personales, a menos que sean realizadas por un fiscal o un juez, serán realizadas por una persona del mismo sexo que la víctima, siempre que la víctima así lo desee y si ello no va en detrimento del desarrollo del proceso;
- evitar el contacto visual con el infractor (a los efectos de la presente Directiva esto también incluye al acusado que aún no ha sido condenado por sentencia firme) incluso durante la práctica de la prueba; el uso de tecnología es una opción adecuada para este fin;
- ser oída sin estar presente en la sala de audiencia mediante la utilización de tecnologías de la comunicación;
- evitar que se formulen preguntas innecesarias en relación con la vida privada de la víctima sin relación con la infracción penal;
- y medidas que permitan la celebración de una audiencia sin la presencia de público.<sup>75</sup>

La Directiva incluye específicamente en la definición de víctima a los familiares de los fallecidos como consecuencia de la infracción penal y que han sufrido un daño como consecuencia de ello. Los familiares se definen como “el cónyuge, la persona que vive con la víctima en una relación personal íntima y comprometida, en un hogar común y de manera estable y continua, los familiares en línea directa, los hermanos y hermanas, y las personas a cargo de la víctima”.<sup>76</sup> Corresponde a los Estados miembros establecer los procedimientos para limitar el número de familiares que puedan acogerse a los derechos establecidos en la presente Directiva, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada caso.<sup>77</sup>

Todas las disposiciones de la Directiva 2012/29/UE descritas anteriormente son de gran relevancia para las víctimas gitanas de crímenes de odio, sobre todo en lo que respecta a las medidas de protección durante el procedimiento. Por otra

---

75.- Art. 23 de la Directiva 2012/29/UE.

76.- Art. 1 (a) (iii) de la Directiva 2012/29/UE.

77.- Art. 2 de la Directiva 2012/29/UE.

parte, la mención específica de los abogados como uno de los grupos profesionales al que se dirige la formación de sensibilización respecto a las necesidades de las víctimas, es un claro reconocimiento de la importancia de estos aspectos y el papel esencial que desempeñan los abogados en los procedimientos y en el apoyo a sus clientes en su búsqueda de justicia.

## *II. La lucha contra la discriminación en el Consejo de Europa*

### **1. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales**

**El Consejo de Europa**, en el artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH» o «Convenio»), prohíbe la discriminación por cualquier motivo (por ejemplo, sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación), en relación con los derechos y libertades protegidos por el Convenio.<sup>78</sup> El derecho a no ser objeto de discriminación no es un derecho autónomo y el artículo 14 se consideró aplicable cuando se asociaba con los derechos previstos en los artículos de la CEDH.<sup>79</sup> Esta limitación fue superada por el Consejo de Europa con la adopción del Protocolo 12, que prohíbe la discriminación en la aplicación no sólo de los derechos previstos en el CEDH, sino en general de cualquier derecho previsto por la ley.<sup>80</sup> Sin embargo, el Protocolo sólo es vinculante para los Estados miembros del Consejo de Europa, que lo

---

78.- El Art. 14 del CEDH: “El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.”

79.- El derecho a la vida (art. 2), la prohibición de la tortura (art. 3), la prohibición de la esclavitud y el trabajo forzoso (art. 4), el derecho a la libertad y a la seguridad (artículo 5), el derecho a un juicio justo (artículo 6), no hay pena sin ley (art. 7), el derecho al respeto de la vida privada y familiar (art. 8), la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 9), la libertad de expresión (art. 10), la libertad de reunión y de asociación (art. 11), el derecho a contraer matrimonio (art. 12), el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 13).

80.- Art. 1.1 del Protocolo 12 “El goce de los derechos reconocidos por la ley ha de ser asegurado sin discriminación alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o de otro carácter, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”.

han ratificado.<sup>81</sup> La lista de los Estados miembros que han ratificado el Protocolo 12 se puede encontrar en la página web del Consejo de Europa en <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=7&DF=18/03/2014&CL=ENG>.

Al ratificar el **Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales** y sus Protocolos, las “Partes Contratantes reconocen a toda persona bajo su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el presente Convenio”.<sup>82</sup> Sin embargo, el Convenio no impide que los Estados contratantes proporcionen una protección más completa en su ordenamiento jurídico interno, ni impone normas uniformes aplicables a los estados contratantes.<sup>83</sup>

**El papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante «TEDH» o «el Tribunal»)** es asegurar que los Estados contratantes cumplen con sus obligaciones contraídas en virtud del Convenio y de los Protocolos que han ratificado.

Las denuncias ante el Tribunal sólo pueden presentarse contra los Estados contratantes por una presunta violación de los derechos humanos comprendidos en el Convenio y, como regla general, sólo después de agotar las vías internas de recurso. Para más información se puede consultar *la Guía Práctica del TEDH sobre los criterios de admisibilidad* (2011), en: [http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf).

### **Interpretación del artículo 14 por el TEDH**

El Artículo 14 dice lo siguiente:

“El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.”

---

81.- Consejo de Europa (2009) Ensuring Access to Rights for Roma and Travellers, The Role of the European Court of Human Rights, A handbook for lawyers defending Roma and Travellers, p. 28, en <http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/Source/documents/Ensuring%20access%20rights%20for%20Roma%20and%20Travellers%20-%20Handbook%20for%20lawyers%20EN.pdf>

82.- El Art. 1 del CEDH

83.- Consejo de Europa (2009) Ensuring Access to Rights for Roma and Travellers, The Role of the European Court of Human Rights, A handbook for lawyers defending Roma and Travellers, p. 14, en: <http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/Source/documents/Ensuring%20access%20rights%20for%20Roma%20and%20Travellers%20-%20Handbook%20for%20lawyers%20EN.pdf>

La lista de motivos en el artículo 14 no es exhaustiva, como se indica la expresión “especialmente por razones de”. Desde la elaboración del Convenio, el Tribunal también ha resuelto sobre motivos tales como la discapacidad o la orientación sexual.<sup>84</sup>

Según el Tribunal en el caso *Timishev contra Rusia* “La etnia y la raza están relacionadas y son conceptos que se solapan. Mientras la noción de raza está basada en la idea de clasificación biológica de los seres humanos en subespecies según características morfológicas como el color de la piel o características faciales, la etnia tiene su origen en la idea de grupos sociales marcados por una nacionalidad común, afiliación tribal, creencias religiosas, lenguaje compartido u orígenes y antecedentes culturales y tradicionales.” (*Timishev contra Rusia, App. N° 55762/00 y 55974/00, Sentencia de 13 de diciembre 2005, apartado 55*).<sup>85</sup>

En *DH contra la República Checa*, el Tribunal señala también que cuando un Estado trata a los diferentes grupos de manera diferente con el fin de corregir “desigualdades de hecho” (como los gitanos en relación con otros grupos) no es discriminación. Es más, el Tribunal observa que en determinadas circunstancias, el hecho de no tratar a ciertos grupos de manera diferente puede dar lugar a discriminación. El Tribunal también ha declarado que una política o medida general, incluso si no se dirige a un grupo específico pero tiene “efectos perjudiciales desproporcionados” contra ese grupo, puede ser considerada discriminatoria. (Ver *DH contra la República Checa, solicitud N° 57325/00, sentencia de 13 de noviembre 2007, apartado 175*)<sup>86</sup>

## 2. Carta Social Europea

La Carta Social Europea, revisada y ampliada en 1996, es otro Convenio del Consejo de Europa. Comprende una serie de derechos que son particularmente relevantes para los gitanos ya que abordan temas tales como: la vivienda, salud, educación, empleo, protección jurídica y social y la libre circulación de personas. Sin embargo, los Estados no están obligados a ratificar la totalidad de sus artículos sino que pueden hacer una selección de acuerdo con las reglas establecidas por la Carta, que estipula un número mínimo que hay que ratificar. La Carta incluye una cláusula de no discriminación que establece lo siguiente: “Se garantizará el disfrute de los derechos reconocidos en la presente Carta sin discriminación alguna basada, en particular, en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión,

---

84.- *Ibid.*, p 28.

85.- *Ibid.*, p 28.

86.- *Ibid.*, p 28.

las opiniones políticas o de otra naturaleza, la extracción u origen social, la salud, la pertenencia a una minoría nacional, el nacimiento o cualquier otra situación.<sup>87</sup>

La Carta también tiene un protocolo adicional de 1995 que prevé un sistema de reclamaciones colectivas.<sup>88</sup> En virtud de este Protocolo, las organizaciones siguientes tienen derecho a formular reclamaciones alegando la aplicación no satisfactoria de la Carta: organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores que ya tienen un cierto papel en el mecanismo de la Carta; otras organizaciones internacionales no gubernamentales que gocen de Estatuto consultivo en el Consejo de Europa y que estén inscritas en la lista establecida a estos efectos por el Comité Gubernamental; las organizaciones nacionales representativas de empleadores y trabajadores pertenecientes a la Parte contratante implicada en la reclamación de que se trate; y otras ONG nacionales con competencia en un ámbito específico otorgado por su reconocimiento por el Estado Parte de que se trate. El Comité Europeo de Derechos Sociales revisa la solicitud y adopta una decisión.

Si bien la decisión no es vinculante para el Estado en cuestión, estos casos sí pueden sensibilizar al público respecto al tema. El Centro Europeo de los Derechos de los Gitanos ha utilizado este mecanismo con éxito en nombre de la comunidad gitana contra Bulgaria, Francia, Grecia, Italia y Portugal, la mayoría de los casos relacionados con el derecho a una vivienda digna.<sup>89</sup>

### *III. Jurisprudencia pertinente en relación con la no discriminación de los gitanos*

#### **1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)**

El TJUE todavía no ha resuelto ningún caso relacionado específicamente con el pueblo gitano.<sup>90</sup> Según la Comisión Europea, “los problemas específicos de los

---

87.- Ver el texto de la Carta y el Estado de las ratificaciones en: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=163&CM=8&CL=ENG>.

88.- Ver el texto del Protocolo y el Estado de las ratificaciones en: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=158&CM=8&CL=ENG>.

89.- Ver los casos presentados por el Centro Europeo de Derechos de los Gitanos relacionados con la Carta Social Europea en: <http://www.errc.org/strategic-litigation-european-social-charter>.

90.- Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, informe

gitanos rara vez se derivan directamente de la legislación, sino que por lo general se deben a la forma en que se aplica la legislación en el caso concreto”.<sup>91</sup>

El TJUE ha dictado sentencias sobre todo en los casos de discriminación por razón de edad. Se ha tratado sólo con un número limitado de casos por motivos de origen racial o étnico, discapacidad u orientación sexual: la declaración general de un empresario a favor de la discriminación (caso *Firma Feryn*<sup>92</sup>), la definición de discapacidad (caso *Chacón Navas y asuntos acumulados Ring y Skouboe Werge*<sup>93</sup>), o la exclusión de las parejas del mismo sexo de los beneficios relacionados con el trabajo reservado para las parejas heterosexuales (casos *Maruko y Römer*<sup>94</sup>).<sup>95</sup>

En el contexto de la discriminación racial o étnica, hay que hacer especial hincapié en el caso *Firma Feryn*.<sup>96</sup> En este caso, el Tribunal hizo una interpretación de los siguientes artículos de la Directiva 2000/43/CE: Art. 2(2) - discriminación directa, art. 8(1) - carga de la prueba y el art. 15 - sanciones.

El organismo de igualdad belga (*Centro para la igualdad de oportunidades y la lucha contra el racismo*) presentó una denuncia ante los tribunales nacionales contra Firma Feryn, cuyo director declaró públicamente que la empresa no quería contratar a inmigrantes. El caso se desestimó en primera instancia por considerar

---

conjunto sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico («Directiva de Igualdad Racial») y de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000 que establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación («Directiva sobre la igualdad en el empleo»), COM (2014) 2 final, 01.17.2014, p. 13, en [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com\\_2014\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com_2014_2_en.pdf)

91.- Ibid., P. 12.

92.- Caso C-54/07, Firma Feryn NV, sentencia de 10 de julio de 2008.

93.- Caso C-13/05, Chacón Navas, sentencia de 11 de julio de 2006 y los asuntos acumulados C-335/11 y C-337/11, Ring y Skouboe Werge, sentencia de 11 de abril de 2013.

94.- Casos C-267/06 Tadao Maruko, sentencia de 1 de abril de 2008 y C-147/08 Jürgen Römer, sentencia de 10 de mayo de 2011.

95.- Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, informe conjunto sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico («Directiva de Igualdad Racial») y de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000 que establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación («Directiva sobre la igualdad en el empleo»), COM (2014) 2 final, 01.17.2014, p. 8, en [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com\\_2014\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com_2014_2_en.pdf)

96.- Caso C-54/07, Firma Feryn NV, sentencia de 10 de julio de 2008.



que no se había identificado a ninguna víctima. El tribunal de apelación remitió una serie de preguntas con respecto a los artículos antes mencionados al Tribunal para una decisión prejudicial.

El Tribunal declaró que se puede determinar la existencia de discriminación sin identificar a ninguna víctima.<sup>97</sup> Por otra parte, las entidades con un interés legítimo en velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Directiva y los organismos de igualdad, si se prevé en la legislación nacional, pueden interponer una acción legal o administrativa sin el mandato de un demandante específico y también si éste queda sin identificar.<sup>98</sup> Según el Tribunal, una declaración pública hecha por un empleador en el contexto de un proceso de contratación en el sentido de que las solicitudes de personas de determinado origen étnico serían rechazadas, creando así un impedimento para las mismas, constituye discriminación directa.<sup>99</sup>

En cuanto a la inversión de la carga de la prueba en el sentido del artículo 8(1), el Tribunal señaló que la existencia de una política de contratación discriminatoria podría suponerse a partir de la declaración hecha por el empleador de no contratar a personas de determinado origen étnico o racial. Por lo tanto, la carga de probar que no existe semejante práctica de contratación y que no discrimina por motivos de origen racial y étnico recae sobre el empleador.<sup>100</sup>

En lo que se refiere a la sanción por discriminar, el tribunal dictaminó que, de acuerdo con el art. 15 de la Directiva, incluso si no hay ninguna víctima identificada, la sanción deberá ser efectiva, proporcionada y disuasoria. Según el Tribunal esas sanciones pueden consistir en la declaración de la discriminación por parte del tribunal o la autoridad administrativa competente, acompañada de un grado de publicidad adecuado, cuyo coste lo soporte la parte demandada; en la conminación al empleador a cesar en la práctica discriminatoria declarada junto a una multa coercitiva; o en la concesión de una indemnización al organismo que haya promovido el procedimiento.<sup>101</sup>

Para más información sobre el **jurisprudencia del TJUE y de tribunales nacionales** ver la publicación de la Comisión Europea *Anexos al informe conjunto sobre*

---

97.- Caso C-54/07, Firma Feryn NV, sentencia de 10 de julio de 2008, apartado 25.

98.- Caso C-54/07, Firma Feryn NV, sentencia de 10 de julio de 2008, apartado 27.

99.- Caso C-54/07, Firma Feryn NV, sentencia de 10 de julio de 2008, apartado 25

100.- Caso C-54/07, Firma Feryn NV, sentencia de 10 de julio de 2008, apartado 29-34.

101.- Caso C-54/07, Firma Feryn NV, sentencia de 10 de julio de 2008, apartado 38-39.

la aplicación de la Directiva sobre igualdad racial (2000/43/CE) y la Directiva sobre igualdad en el empleo (2000/78/CE), Anexo II Resumen de jurisprudencia, pp. 12-35 en:

[http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/swd\\_2014\\_5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/swd_2014_5_en.pdf)

## 2. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

Hay numerosos casos que tratan del pueblo gitano en la jurisprudencia del TEDH. El TEDH ha recopilado una hoja informativa que se recomienda consultar: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Roma\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Roma_ENG.pdf). Dependiendo del tipo de violación de los derechos humanos, la hoja informativa del Tribunal enumera una serie de cuestiones sobre las que se ha pronunciado en relación con los gitanos, como por ejemplo: la obligación de los gitanos / travellers a abandonar una parcela donde se habían aparcado; ataques contra aldeas gitanas y destrucción de sus bienes; prejuicios raciales en las investigaciones policiales; esterilizaciones forzadas de mujeres gitanas; segregación en las escuelas, etc.

Para una interpretación correcta, recomendamos consultar todos los casos relacionados con la discriminación que se resumen en hojas informativas elaboradas por el Tribunal de Derechos Humanos: [http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c=#n1347890855564\\_pointer](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c=#n1347890855564_pointer). Para una información específica en relación con la minoría gitana y el TEDH, ver la publicación del Consejo de Europa titulada: *Ensuring Access to Rights for Roma and Travellers, The Role of the European Court of Human Rights, A handbook for lawyers defending Roma and Travellers* (2009), en:

<http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/Source/documents/Ensuring%20access%20rights%20for%20Roma%20and%20Travellers%20-%20Handbook%20for%20lawyers%20EN.pdf>.

## 3. Jurisprudencia de los tribunales nacionales

A continuación se presenta un caso que, aunque de un tribunal nacional, tiene importancia en la Unión Europea de hoy, donde parece ser que los gitanos no están bien recibidos en muchas de las democracias occidentales.

En el caso italiano de XY, *Associazione 21 luglio, ASGI - Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione y Open Society Justice Initiative contra la Oficina del Primer Ministro, la Prefectura de Roma y el Ministerio del Interior*, el demandante XY, un ciudadano italiano y miembro de la comunidad gitana, fue llevado a la Oficina

de Inmigración de la Jefatura de Policía de Roma con el fin de ser identificado a través de las huellas digitales y fotografiado, aunque estaba en posesión de un documento nacional de identidad válido. El incidente ocurrió en el contexto del desmantelamiento de un campamento donde varias comunidades nómadas (en su mayoría gitanas) estaban residiendo. El orden del desmantelamiento venía de la Oficina del Primer Ministro (Orden N° 3676 de 30 de mayo de 2008) con el fin de hacer un seguimiento de los campamentos de las comunidades nómadas en el territorio del Lazio e identificar y registrar a todas las personas, incluidos menores y grupos familiares “por medio de la toma de huellas dactilares y fotografías tipo fichaje policial” con independencia de si estaban autorizados o no a permanecer en aquel lugar. Estas actividades administrativas se llevaron a cabo con el objetivo de resolver la “situación de emergencia” surgida debido al asentamiento de “muchos ciudadanos no comunitarios, ya sea sin permiso de residencia o nómadas” en el territorio de Lazio.<sup>102</sup>

En su decisión<sup>103</sup>, el Tribunal de Roma señaló que aunque las actividades de identificación “no estaban dirigidas específicamente a la discriminación de la comunidad gitana”, sí “se dirigían en la práctica, sobre todo a los miembros de esa comunidad y no cabe duda de que esta intención era visible desde el exterior”, creando así un ambiente hostil debido a que el público en general ha asociado la etnia gitana de las personas que viven en el campamento con la “situación de trastorno social” que estas actividades pretendían remediar. El Tribunal sostuvo también que el método empleado para la identificación, es decir, la toma de huellas digitales y fotografías de personas que llevaban tarjetas de identidad válidas “constituye una transgresión de la ley, una invasión de la libertad personal y que no estaba justificado por ninguna necesidad específica”, en violación de la dignidad del demandante.

---

102.- Orden N° 49444/2012 del Tribunal de Roma, Sala Civil Segunda, punto 3.1, ver: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/domestic-salkanovic-ruling-eng-20130524.pdf> . Consultar también la hoja de datos del Centro Europeo de los Derechos de los Gitanos sobre el Estado de Excepción: Las políticas desastrosas para los gitanos en Roma: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=4114>.

103.- Orden N° 49444/2012 del Tribunal de Roma, Sala Civil Segunda, ver: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/domestic-salkanovic-ruling-eng-20130524.pdf>

## D. Buenas prácticas

### DH y otros contra la República Checa

Éste fue un triunfo importante ante la Gran Sala del TEDH en 2007 contra la República Checa, en relación con la segregación escolar. El Tribunal, en un caso que tuvo lugar en la ciudad de Ostrava, dictaminó que la segregación escolar de los estudiantes gitanos en escuelas especiales (para niños con discapacidad intelectual) constituye una violación del art. 14 de la Convenio (el derecho a no ser objeto de discriminación), en relación con el art. 2 del Protocolo 1 del Convenio (garantizando el derecho a la educación).

Además de otros precedentes legales importantes en el ámbito de la discriminación que establece este caso (la intención no es un requisito de discriminación, la segregación constituye discriminación), el caso también es interesante desde el punto de vista de la construcción de pruebas y el uso de argumentos específicos ante el TEDH, lo que ha motivado su inclusión en la sección de buenas prácticas de esta guía.

El Centro Europeo de los Derechos de los Gitanos, que apoyó el caso, también contribuyó con pruebas. Llevó a cabo una investigación en Ostrava relacionada con el caso y presentó sus conclusiones al Tribunal mostrando que: más de la mitad de la población infantil gitana asiste a escuelas especiales, más de la mitad de la población de las escuelas de recuperación (especiales) es de origen gitano o que cualquier niño gitano elegido al azar tiene >27 veces más probabilidades de ser enviado a una escuela para alumnos con discapacidades para el aprendizaje que un niño no gitano en una situación similar.<sup>104</sup>

---

104.- ERRC (2008) caso Ostrava: DH y otros contra la República Checa, en: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2945>

Además, ocho organizaciones no gubernamentales que velan por los derechos humanos (incluyendo Interights, Minority Rights Group y Human Rights Watch) presentaron intervenciones de terceros (*amicus curiae*) en el caso,<sup>105</sup> demostrando así al Tribunal la importancia del caso, no sólo para la situación particular en Ostrava sino también para la comunidad internacional de los derechos humanos en general.

Desafortunadamente, a pesar de la decisión favorable y los cambios legislativos introducidos incluso antes del pronunciamiento del dictamen final, la ejecución de la decisión sigue siendo, hasta el momento, poco eficaz.<sup>106</sup> El caso también muestra que, cuando se trata de la discriminación, ganar casos no es suficiente para lograr un cambio efectivo. Hace falta mucho trabajo posterior para hacer cumplir estas decisiones y, por tanto, cambiar las actitudes hacia los gitanos es esencial.<sup>107</sup>

---

105.- ERRC (2008) caso Ostrava: DH y otros contra la República Checa, en: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2945>

106.- Stanislav Daniel (2012), “The Legacy of D.H. and others: Four Years After” en Roma Rights 2011: Funding Roma Rights: Challenges and Prospects, ERRC: <http://www.errc.org/roma-rights-journal/roma-rights-2011-funding-roma-rights-challenges-and-prospects/4062/5>

107.- Se puede encontrar una descripción completa del caso, a partir de una estrategia de litigio estratégico, en Goldston, James A and Adjami Mirna (2008) The Opportunities and Challenges of Using Public Interest Litigation to Secure Access to Justice for Roma Minorities in Central and Eastern Europe, versión preliminar sujeta a revisión, preparado para el Foro Mundial de la Justicia, Viena, 2-5 de julio, 2008, pp. 33-42, ver: [http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559\\_large.pdf](http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559_large.pdf).

## Centros de Asesoría jurídica

A través de los centros de asesoría jurídica los estudiantes de derecho, bajo la supervisión de profesores de derecho o abogados en ejercicio, proporcionan asistencia legal a los clientes sin recursos y marginados y por lo tanto están expuestos a los problemas de estas comunidades, ganan experiencia práctica y se educan en el espíritu de la justicia social y el servicio público. El Open Society Institute presentó y apoyó este concepto (con sus orígenes en EE.UU. donde se llaman «legal clinics») en Europa Central y del Este en 1997 y ha continuado promoviendo estos centros en todo el mundo como parte de un programa de Centros de Asistencia Legal y Empoderamiento Comunitario desde 2002.<sup>108</sup> A pesar de los avances en los últimos años<sup>109</sup> y los modestos compromisos financieros necesarios, la UE está muy por debajo de su potencial en cuanto al establecimiento de centros de asistencia jurídica<sup>110</sup> y, por lo tanto, podría hacer mucho más para proporcionar servicios jurídicos esenciales a los más necesitados y vulnerables, incluida la comunidad gitana.

---

108.- Open Society Justice Initiative (2009) Centros de Asesoría Jurídica (Legal clinics). Serving people, improving justice, p. 1: [http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/legalclinics\\_20090101.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/legalclinics_20090101.pdf)

109.- Marguerite Angelari (2013), Raising the Bar for Legal Education in Western Europe: <http://www.opensocietyfoundations.org/voices/raising-bar-legal-education-western-europe>

110.- Ver, por ejemplo, el número reducido de miembros y afiliados, también en Europa del Este, de la European Network for Clinical Legal Education (Red Europea para informar sobre los centros de asesoría jurídica gratuitos): <http://encle.org/>.

## Asistentes legales a nivel local

El papel de los asistentes legales a nivel local es ayudar a las comunidades vulnerables y excluidas que no tienen acceso a los servicios jurídicos o no tienen recursos suficientes para resolver sus problemas con la justicia. Los asistentes legales son personas con formación jurídica, pero sin licencia para ejercer la abogacía. También están capacitados en técnicas de resolución alternativa de conflictos. Aquí el término «a nivel local» significa que ellos mismos son de la comunidad que pretenden ayudar. La Open Society ha desarrollado y apoyado estos programas en varios países de todo el mundo, pero también en Europa, en algunos casos, en relación con la población gitana.<sup>111</sup> Los asistentes legales a nivel local tienen un enorme potencial para defender los derechos de los gitanos y contribuir al empoderamiento legal de la comunidad. Ellos forman parte del marco de acceso a la justicia y los derechos humanos. Según el Open Society, el propósito de los programas de asistencia legal es:

- Trabajar para satisfacer las necesidades de las poblaciones vulnerables;
- Reconocer y tratar de resolver las ilegalidades que reflejan injusticias generalizadas o violaciones de los derechos humanos;
- Fortalecer las capacidades de las comunidades y sus miembros individuales para comprender y actuar sobre sus derechos;
- Promover la defensa de los derechos desde las mismas comunidades, al tiempo de asumir el liderazgo en la reforma política y legal, de acuerdo con las circunstancias.<sup>112</sup>

---

111.- Sebastian Kohn, (2013) For Roma, justice is sometimes the best medicine, 12.11.2013, Open Society Foundations: <http://www.opensocietyfoundations.org/voices/roma-justice-sometimes-best-medicine>

112.- Open Society Justice Initiative (2010) Community-based paralegals A practitioner's guide: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/paralegal-guide-20101208.pdf>.



# Glosario

## **Discriminación:**

Las formas de discriminación por motivos de origen racial o étnico se definen en el artículo 2 de la Directiva 2000/43/CE de la siguiente manera:

- 1. Discriminación directa:** existirá discriminación directa cuando, por motivos de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada otra en situación comparable;
- 2. Discriminación indirecta:** existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios;
- 3. El acoso** constituirá discriminación cuando se produzca un comportamiento no deseado relacionado con el origen racial o étnico que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante, u ofensivo;
- 4. Toda orden de discriminar** a personas por motivos de su origen racial o étnico se considerará discriminación;

**La victimización** es cualquier trato adverso o consecuencia negativa como reacción ante una reclamación o ante un procedimiento destinado a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato (según lo dispuesto por el art. 9 de la Directiva 2000/43/CE y el art. 11 de la Directiva 2000/78/CE). *(Nota: las Directivas no tienen en cuenta la victimización como una forma de discriminación, sino que alienta a los Estados a tomar medidas para proteger a las personas contra las represalias. Sin embargo, en algunas jurisdicciones, la victimización se considera una forma de discriminación).*



**Delitos de odio-** los delitos motivados por la intolerancia hacia ciertos grupos en la sociedad. Se componen de dos elementos: el acto debe ser un delito tipificado en el Código Penal y el delito tiene que haber sido motivado por un prejuicio. Esto significa que el autor actuó contra una persona concreta por alguna característica protegida de ésta. La víctima puede ser una o varias personas o la propiedad asociada con un grupo que comparte una característica particular. Una característica protegida se refiere a una característica fundamental o básica compartida por un grupo como raza, religión, etnia, idioma, orientación sexual, etc. (esta definición se ha tomado del folleto OSCE/OIDDH 2012 *Entendiendo Crímenes de Odio* que se puede encontrar en: <http://www.osce.org/odihr/104168?download=true>).

**El discurso del odio-** todas las formas de expresión que extiendan, inciten, promuevan o justifiquen el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras formas de odio basadas en la intolerancia, entre ellas: la intolerancia asociada con el nacionalismo radical y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los migrantes y las personas de origen inmigrante. (Esta definición se encuentra en el Apéndice de la Recomendación N° R (97) 20) del Comité de Ministros del Consejo de Europa.)



Con el apoyo financiero del Programa para los Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la Unión Europea  
Número Código del Proyecto: JUST/2012/FRAC/AG/2848