

La igualdad de derechos en la práctica

Los interesados tienen la palabra 2004

Derechos fundamentales & lucha contra la discriminación



Empleo & asuntos sociales



Comisión Europea

"La igualdad de derechos en la práctica: los interesados tienen la palabra 2004" se publica en el marco del programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación 2001 - 2006, Comisión Europea DG Empleo y Asuntos Sociales. El contenido de esta publicación no refleja necesariamente la opinión o la posición de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales. Ni la Comisión Europea, ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso a que pudiera destinarse la información contenida en la presente publicación.

Para más información sobre el programa de acción y la discriminación por motivos de origen racial o étnico, religión o creencias, discapacidad, edad y orientación sexual, visite el sitio web en:

http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm

- © *Fotografías de la Comisión Europea*
- © *Fotografía de la página 17, UK Employers' Forum on Disability*
- © *Fotografía de la página 12, CMI / Digital Vision*
- © *Fotografía de las páginas 5 y 14, ERRC*
- © *Fotografía de la página 24, Jess Hurd / reportdigital.co.uk*

Agradecimientos

El programa de acción comunitaria desea agradecer la contribución de sus artículos y perspicaces comentarios sobre las realidades, logros y desafíos examinados en estas páginas concretamente a Timo Makkonen, Barbara Cohen, Zoltán Lékó, Roger Dennisson, Maria Miguel-Sierra, Marcel Zwamborn, Dimitrina Petrova, Susan Scott-Parker, Sinead Tiernan, Markus Gaier, Joy Oyesanya.

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

**Un nuevo número de teléfono único y gratuito:
00 800 6 7 8 9 10 11**

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

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2004

ISBN 92-894-7837-3

© Comunidades Europeas, 2004
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

Printed in Belgium

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO



La igualdad de derechos en la práctica

Los interesados tienen la palabra

2004

Factores y agentes clave para el cumplimiento
de las directivas contra la discriminación

Prefacio

La amplia esfera de actividades financiadas por el programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001–2006) es reflejo de la diversidad de grupos a los que atañe, ahora o en el futuro, la nueva normativa que rige la lucha contra la discriminación en la Unión Europea. Desde su comienzo, se ha desplegado una enorme variedad de esfuerzos con la finalidad de promover la justicia y la equidad en ámbitos legales y culturales sumamente diferentes en lo que concierne a los cinco motivos de discriminación que abordan las Directivas relativas a la igualdad de trato independientemente del origen racial así como en materia de empleo y de ocupación.

Las iniciativas financiadas por el programa de acción han realizado continuamente esfuerzos admirables y creativos para cumplir con su objetivo esencial de promover una Europa libre de discriminaciones. Más específicamente, los participantes del programa de los veinticinco Estados miembros de la UE se han mostrado entusiasmados por aprender de las experiencias de los demás así como de otras iniciativas legislativas, tales como la anterior legislación sobre la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

El folleto temático "La igualdad de derechos en la práctica: los interesados tienen la palabra - 2004" se publica en el momento en que traspasamos el umbral de una nueva fase de la historia

europea con 10 nuevos Estados miembros a partir del 1 de mayo de 2004. Tiene el propósito de dar la palabra a los diversos participantes del programa de acción; ya sean responsables nacionales, expertos o representantes de ONG. Habida cuenta de que ya ha expirado el plazo para transponer las directivas, el desafío que se plantea a partir de ahora es asegurar que las personas disfruten de un nivel común de protección contra la discriminación, independientemente de su origen racial o étnico, religión o creencias, discapacidad, edad y orientación sexual.

Por tanto, hemos elegido centrarnos este año en los factores y agentes que revisten una importancia fundamental para el cumplimiento de las directivas relativas a la lucha contra la discriminación que emanan del artículo 13 del Tratado de Amsterdam en relación con el origen racial y la igualdad de trato en el lugar de trabajo.

Esta recopilación de opiniones independientes, que reúne los puntos de vista de los interesados, que van desde autoridades nacionales a ONG, organismos especializados y expertos en este campo, proporciona un vivo testimonio de los procesos que guían a los legisladores y políticos de la teoría a la práctica, de la legislación escrita a la realidad diaria de las actitudes y prácticas en plena mutación que experimentan las sociedades de toda Europa.

Índice

De la teoría a la práctica

Velar por el cumplimiento de las directivas contra la discriminación	3
----------------------------------------------------------------------	---

Capítulo I

La participación y la capacidad de respuesta de los interesados	6
-----------------------------------------------------------------	---

Capítulo II

Compromiso y movilización de los agentes clave	10
------------------------------------------------	----

2.1. La nueva función de las asociaciones	10
-------------------------------------------	----

Organismos especializados en la igualdad y la Directiva sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial	12
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

El punto de vista de una asociación: la protección de los derechos de la población romaní	14
----------------------------------------------------------------------------------------------	----

2.2. La participación de los interlocutores sociales	17
------------------------------------------------------	----

Los empresarios: un socio clave para acabar con la discriminación en el lugar de trabajo	17
------------------------------------------------------------------------------------------	----

El movimiento sindical acepta el reto	19
---------------------------------------	----

"Por la diversidad. Contra la discriminación": una campaña paneuropea con identidad nacional	20
-------------------------------------------------------------------------------------------------	----

2.3. Reunir a los interesados – El papel de las autoridades públicas	22
----------------------------------------------------------------------	----

Las autoridades públicas encabezan la acción en favor de la igualdad. El deber de promoción de la igualdad y la Ley de Relaciones Raciales del Reino Unido	23
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----



De la teoría a la práctica

Velar por el cumplimiento de las directivas contra la discriminación



La legislación *per se* no cambia las actitudes sociales fundamentales. A partir de ahora, el mayor desafío consiste en cómo conseguir que la legislación contra la discriminación sea una realidad para todos los interesados.

En lo relativo a la discriminación, todos los Estados miembros comparten experiencias similares en tres aspectos. Primeramente, todos han tomado medidas para luchar contra la discriminación. La mayoría de los Estados han incluido disposiciones sobre igualdad y lucha contra la discriminación en su Constitución y a menudo también en otros ámbitos de su legislación. Otros han complementado la acción legislativa con diversas medidas políticas.

En segundo lugar, la mayoría, por no decir todos, los Estados miembros comparten la experiencia de que las medidas adoptadas no parecen ser todo lo suficientes y efectivas que se prevé. Esta impresión se debe al hecho de que a pesar de las pruebas convincentes de la existencia de la discriminación, las víctimas de la discriminación rara vez llevan sus casos ante los tribunales. Esta

situación implica que se plantean desafíos para velar por el cumplimiento de la legislación y, más precisamente, que existen diversos obstáculos que impiden que las víctimas accedan a la justicia. En realidad, la investigación en este campo indica que las víctimas de la discriminación a menudo no realizan acción alguna debido a que temen que resulte casi imposible probar su causa, o porque no creen que el resultado final sea satisfactorio. Muchas desconocen totalmente sus derechos, o requieren asesoramiento y ayuda.

Sin embargo, los veinticinco Estados miembros de la UE tienen un tercer elemento en común. Todos ellos comparten un renovado ímpetu en favor de la lucha contra la discriminación. Esta situación ha sido en gran parte suscitada por la reciente adopción de iniciativas legislativas y políticas a escala comunitaria. En el año 2000, el Consejo de la Unión Europea aprobó el programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación conjuntamente con dos directivas sobre la igualdad de trato, es decir la Directiva del Consejo 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (Directiva de igualdad de trato en el empleo) y la Directiva del Consejo 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (Directiva sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial).

Armonización de la legislación nacional con las directivas de la UE

Las dos directivas mencionadas anteriormente contienen una definición pormenorizada e inclusiva de la discriminación que resulta indispensable para hacer operativa la legislación contra la discriminación. Ambas directivas también incor-

poran disposiciones que modifican la carga de la prueba en los casos de discriminación y prevén la posibilidad de que las organizaciones no gubernamentales emprendan acciones en nombre o a favor de una víctima. Por otra parte, la Directiva sobre la igualdad racial da instrucciones a los Estados miembros, en caso de que no lo hayan hecho todavía, para que establezcan organismos dedicados a la promoción de la igualdad de trato. Estas disposiciones suprimen muchos de los obstáculos a los que antes se enfrentaban las víctimas de la discriminación, facilitando su acceso a la justicia.

De este modo, las Directivas y el programa de acción que las acompaña han abierto nuevas vías para llevar más lejos el programa contra la discriminación también a escala nacional. Las Directivas confieren a todos los Estados miembros la responsabilidad de asegurar que su ordenamiento jurídico es conforme a ambas Directivas. La legislación nacional debía estar en conformidad con las Directivas para julio de 2003, según los requisitos de la Directiva sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial, y diciembre de 2003, en lo que atañe a los requisitos de la Directiva sobre la igualdad de trato en el empleo. Para los nuevos Estados miembros, el plazo para la transposición era mayo de 2004. Algunos de los Estados miembros pidieron más tiempo para aplicar las disposiciones sobre la discriminación por motivo de edad y de discapacidad.

El desafío final: la transposición de la legislación nacional de la teoría a la práctica

Ahora que la transposición de las directivas para luchar contra la discriminación ha sido llevada a cabo en gran parte en la legislación nacional, nos encontramos ante el cometido igualmente importante y exigente de "trasponer" la nueva legislación de la teoría a la práctica. Para ello, debemos saber cuáles son los factores más

importantes y quiénes son los protagonistas para asegurar que la legislación de lucha contra la discriminación no se convierta en "letra muerta". La razón es que aun las mejores leyes carecen de valor a menos que se cumplan y se hagan cumplir en la práctica.

Una estrategia positiva para asegurar que la legislación tiene resultados tangibles para aquellos a los que tendría que proteger ha de contar con dos elementos. En primer lugar, debe tener como objetivo incrementar, a través de la sensibilización y la concienciación, la observancia del principio de igualdad de trato. En segundo lugar, debe asegurar que existe un sistema de coerción eficiente para todos aquellos que, a pesar de estos esfuerzos, no cumplan con la ley.

Para que las personas observen la ley, deben tener plena conciencia de su contenido y tener la voluntad de cumplirla. Es aquí en donde entran en juego las campañas de información y las actividades de sensibilización y concienciación. En este contexto, la concienciación y la sensibilización deben entenderse en sentido amplio para incluir no sólo las campañas mediante los medios de comunicación y carteles, sino también la creación, por ejemplo, de foros públicos en los que puedan discutirse las problemáticas relacionadas con la discriminación.

Aun cuando es muy probable que estas actividades ayuden a disminuir la incidencia de la discriminación, no son susceptibles de eliminar totalmente las prácticas discriminatorias. Por esta razón, también se requiere un sistema eficiente para el cumplimiento de la legislación en materia de discriminación. Ello implica la necesidad de facilitar el acceso a la justicia y a las organizaciones que proporcionan asistencia a las víctimas de la discriminación. Esta es una cuestión esencialmente institucional, de asegurar que existan las instituciones y organizaciones correspondientes, que cuenten con el personal apropiado y trabajen de manera eficiente. La policía, los fiscales y los tribunales deben tomar en serio los casos de discriminación, de lo contrario, las víctimas de la discriminación se verán disuadidas de entablar



un recurso jurídico. La existencia de instituciones defensoras del pueblo y organismos a favor de la igualdad a menudo proporcionan una compensación accesible y relativamente ágil. Las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar un papel inestimable en la ayuda a las víctimas de la discriminación a través del asesoramiento, el apoyo y, en caso de necesidad, ayudándoles a llevar sus casos ante los tribunales.

La presente publicación aborda de lleno estos temas y proporciona varios ejemplos de la manera en que la legislación contra la discriminación puede hacerse más eficiente en la práctica. El Capítulo I hace hincapié en la importancia del apoyo y de la participación activa de todos los interesados y proporciona ejemplos procedentes de diferentes países sobre la manera en que las

ONG, y los interlocutores sociales en particular, han participado en los procesos legislativos. El Capítulo II se centra en el compromiso y la movilización de los diferentes agentes clave, especialmente los organismos de defensa de la igualdad, las ONG, los interlocutores sociales y las autoridades públicas, haciendo especial hincapié en la minoría europea más importante, la población romaní.

Estos artículos ilustran ampliamente las enormes ventajas que implica tanto la participación activa de todos los interesados como el intercambio de las mejores prácticas que se desprenden de las experiencias obtenidas sobre el terreno práctico. Hagamos que estos factores se conviertan en otro aspecto más que los Estados miembros de la Unión Europea compartan.

Las Directivas pueden ayudar a reducir la dicotomía entre las inmensas desventajas que sufren las comunidades romaníes y el importante potencial de valor añadido que representan para una Europa ampliada.



La participación y la capacidad de respuesta de los interesados



"La calidad de la normativa depende esencialmente de su aplicabilidad. Con esto, me refiero a la incorporación al proceso normativo de la experiencia y puntos de vista de las personas directamente afectadas: las agrupaciones tales como las organizaciones empresariales y sindicales, las asociaciones de colectivos y las ONG de interés público que actúan como guardianes, educan e informan a los demás y ayudan a las personas a exigir que se respeten sus derechos. Es preciso dar a estas agrupaciones el derecho de estar informadas, ser consultadas y participar en el proceso de aplicación de la ley."⁽¹⁾

*Bob Hepple,
Abogado, Catedrático Emérito
de la Universidad de Cambridge*

A raíz de la aprobación de las Directivas, la mayoría de los Estados miembros se centraron esencialmente en satisfacer sus requisitos formales de establecer los procedimientos jurídicos y administrativos apropiados. Aun cuando puede haber parecido un proceso difícil, se trata de un proceso que tiene un punto final, un proceso que puede completarse.

Ahora, los Estados miembros se encuentran ante un proceso abierto: el cumplimiento de los objetivos de las Directivas. El proceso de la lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad no tiene un punto final fijado de antemano. Continuará todo el tiempo que sea necesario. Es un proceso que planteará desafíos a la mayoría de las instituciones y puede llegar a exponer intereses sumamente conflictivos. Además, es un proceso que, los gobiernos tienen que reconocerlo, no puede llevarse a cabo aisladamente.

Inicialmente, la responsabilidad incumbe ante todo a los gobiernos nacionales, ya que son los únicos que pueden asegurar la existencia de la legislación necesaria. Al adoptar unánimemente las Directivas, los Estados miembros respaldaron formalmente el valor de una participación más amplia y convinieron en que debía exigirse a los gobiernos nacionales alentar y promover el diálogo con los interlocutores sociales y las ONG. No obstante, hay pocas pruebas de que la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea ampliada hayan prestado todavía mucha atención a esta obligación. En algunos Estados miembros este diálogo tiene lugar con regularidad, pero en los lugares donde una buena comunicación entre el gobierno y la sociedad civil no es norma común, las exigencias de las directivas parecen haber tenido pocas repercusiones. Por otra parte, estos requisitos podrían ser un catalizador para superar el recelo que ha inhibido anteriormente este diálogo.



Resulta útil incorporar la experiencia pasada de los Estados miembros, tanto positiva como negativa, para luchar contra la discriminación entre mujeres y hombres; pueden obtenerse más enseñanzas de aquellos Estados que tienen desde hace muchos años otras leyes contra la discriminación.

Las reclamaciones individuales a *posteriori* no son suficientes

Un elemento fundamental para erradicar la discriminación es que las víctimas de la discriminación tengan un derecho real a demandar y obtener compensación. Sin embargo, los años de esfuerzo para luchar contra la discriminación también han demostrado que, aun cuando es un aspecto esencial, no es suficiente. Ciertamente no lo es si el objetivo es progresar realmente hacia la igualdad. Es improbable que los modelos institucionalizados bien arraigados de la discriminación se vean desplazados de una manera significativa o permanente mediante las reclamaciones individuales. En caso de que las organizaciones adopten una posición defensiva rígida, las reclamaciones individuales podrían fortalecer la resistencia al cambio. Posiblemente no sólo sería imprudente, sino en principio también equivocado, hacer pesar la carga de la lucha contra la discriminación sobre los hombros de unas cuantas personas dispuestas a reivindicar sus derechos.

Por tanto, al mismo tiempo que mantienen y apoyan un proceso en favor de recursos individuales efectivos, los gobiernos y las agrupaciones de la sociedad civil también deben ir más allá de un mero enfoque individual y reactivo y encontrar medidas positivas que garanticen un cambio en las actitudes y prácticas habituales de una organización en su conjunto.

Es necesario que la propia organización identifique los obstáculos que existen para la igualdad, ya sea en el empleo, la educación, la formación o el acceso a los bienes o servicios. Los obstáculos en una organización pueden incluir políticas y procedimientos que, ya sea intencionalmente o

no, excluyen o perjudican a colectivos particulares. Puede tratarse de políticas y procedimientos por escrito o "reglas" no escritas que se derivan de estereotipos y prejuicios a los que no se opone resistencia. Donde existan obstáculos que nieguen la igualdad de oportunidades a un grupo en particular, cabe esperar que la organización introduzca un cambio.

Asimismo, los miembros de determinados grupos se pueden enfrentar a obstáculos basados en la exclusión y las desventajas históricas de dicho grupo. Esta posibilidad puede observarse en donde, a pesar de las medidas previstas para proporcionar igualdad de oportunidades, ninguno, o un número desproporcionadamente reducido de los integrantes de este determinado grupo son seleccionados para el empleo o pueden disfrutar de las ventajas o el acceso a los servicios. Sin una intervención en forma de acción positiva, a fin de superar los efectos de la discriminación anterior, lo más probable es que esta desventaja persista.

Queda de manifiesto que un aspecto esencial para identificar los obstáculos y planificar el cambio es la participación de los grupos que han resultado perjudicados. El papel que podrían desempeñar los demás interesados para asegurar el cambio en el seno de las organizaciones dependerá, naturalmente, tanto de la legislación nacional como de las relaciones tradicionales. Las organizaciones sindicales podrían desempeñar un papel de vanguardia o ninguno en absoluto. La legislación podría imponer obligaciones positivas a las autoridades públicas o a todos o a algunos empresarios. Los organismos especializados podrían tener amplios poderes, incluidos poderes de investigación, para hacer cumplir la legislación, hacer recomendaciones o conseguir compromisos vinculantes para tomar medidas positivas a fin de aplicar el cambio.

(1) "Work, empowerment and equality", Conferencia pública en el Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, noviembre de 2000

Los diferentes interesados necesitan trabajar juntos

Idealmente, los gobiernos nacionales, los organismos especializados, las organizaciones del sector público y privado, los sindicatos, las ONG y los miembros de los grupos perjudicados se beneficiarán mutuamente si colaboran para promover la igualdad. Esta colaboración puede incluir acordar mecanismos para inducir a las organizaciones a evaluar el impacto de sus prácticas actuales y actuar con el fin de suprimir los obstáculos a la igualdad. Siempre que quede al descubierto una discriminación habitual y las organizaciones no actúen en consecuencia será preciso que haya sanciones. Las sanciones formales pueden ser

especificadas por ley o por disposiciones administrativas. Asimismo, pueden aplicarse sanciones informales por parte de los diferentes grupos de interesados, incluida la exclusión de los contratos públicos, el boicot de los consumidores o las acciones industriales.

La verdadera enseñanza que puede aprenderse de la experiencia de los Estados miembros y otras jurisdicciones es que mientras más personas participen como interesados reales, que reconozcan que tienen un verdadero interés en desarrollar una sociedad basada en la igualdad, más efectivas serán las leyes, las sanciones o las campañas. Además, la participación de los diferentes grupos contribuirá por sí misma al proceso de cambiar las actitudes y las prácticas.

Hungría

En Hungría, las Directivas debieron ser transpuestas oportunamente para la adhesión a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004. El Gobierno húngaro decidió adoptar un enfoque innovador e inclusivo en su proceso de consulta de dos años y medio. Era la primera vez que se llevaba a cabo una consulta legislativa a través de Internet así como a través de canales más tradicionales.

En noviembre de 2002, se publicó un documento de consulta de 80 páginas en un sitio web específico que exponía los conceptos contenidos en las Directivas comunitarias. El documento de consulta también presentaba una propuesta sobre la manera en que el Gobierno preveía su transposición a la legislación húngara. Además, el Tribunal Supremo húngaro elaboró un dictamen sobre la manera en que la puesta en práctica de las Directivas afectaría a los conceptos jurídicos húngaros existentes.

Entre noviembre de 2002 y mayo de 2003, fecha en que se elaboró el texto jurídico nacional, las autoridades húngaras se reunieron con representantes de la sociedad civil, especialmente los que representan a la población romaní y los colectivos de gays y lesbianas, así como las redes empresariales y sindicales, para comprender sus preocupaciones y prioridades con el fin de lograr una legislación efectiva.

A continuación, el proyecto de legislación nacional se discutió de nuevo con los principales interesados entre mayo y agosto de 2003 y se afinó su contenido y lenguaje antes de presentarla al Parlamento húngaro para su debate y aprobación. El texto legislativo húngaro que aplica las dos Directivas que se desprenden del artículo 13 del Tratado y que fue aprobado posteriormente a finales de 2003, representa una verdadera colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil.



La diversidad de perspectivas brinda enfoques igualmente innovadores.

Reino Unido

El proceso de consulta del Reino Unido se inició en 2000, con una consulta sobre los principios generales de la Directiva relativa al empleo, seguida por otras dos consultas. La primera, denominada "*Towards Equality and Diversity*" apuntaba a la estrategia general de puesta en práctica. La segunda, "*The Way Ahead*", iniciada en octubre de 2002, abordaba cada aspecto de la discriminación y el contenido específico del proyecto de legislación. Los objetivos de estas diversas consultas eran discutir las prioridades para la legislación nacional propuesta y dejar a los empresarios, organizaciones interesadas, sindicatos y trabajadores todo el tiempo posible para prepararse a cumplir la legislación antes de que entrara en vigor.

En el curso de los tres años anteriores a la entrada en vigor de los Reglamentos, se recibieron aproximadamente 4000 respuestas como resultado de las diversas consultas. Como una muestra de la efectividad del proceso, es importante observar que las respuestas a la consulta conformaron directamente determinados aspectos de

la legislación, por ejemplo, la definición de la orientación sexual utilizada en los Reglamentos relativos a la igualdad de trato en el empleo (con independencia de la orientación sexual) que se refiere a la orientación hacia las personas del mismo sexo, del sexo opuesto o de ambos sexos.

Por último, es importante observar que el Departamento de Comercio e Industria fue la principal instancia gubernamental en ocuparse directamente de la aplicación del aspecto de la Directiva sobre el empleo que abarca la orientación sexual, la religión o las creencias y la edad, pero que otros departamentos participaron en las directivas sobre la igualdad en el empleo y la igualdad de trato independientemente del origen racial. El Ministerio del Interior se ocupó de la discriminación racial y el Departamento de Trabajo y Pensiones, de la discapacidad. Un trabajo interdepartamental efectivo consiguió que se lograra, siempre que fuera factible, la coherencia de las definiciones en el curso del proceso legislativo.

Compromiso y movilización de los agentes clave

2.1. La nueva función de las asociaciones

Las víctimas de la discriminación tienen mayor tendencia y se muestran más confiados a iniciar un procedimiento jurídico cuando cuentan con el respaldo de una organización. Aun cuando la legislación contra la discriminación debe vincularse a los objetivos globales de las políticas sociales y económicas "la ley y el litigio son mecanismos importantes para hacer cumplir los derechos humanos, incrementar la participación pública, mejorar las condiciones económicas, fomentar la potenciación de la autonomía de las bases, reformar la legislación y los sistemas jurídicos y fomentar la responsabilidad gubernamental - aspectos a los que algunos se refieren en términos generales como valores del estado de Derecho⁽²⁾.

Una legislación efectiva contra la discriminación requiere dos principales condiciones previas. Primeramente, el derecho de las víctimas a un recurso personal efectivo contra la persona u organismo que ha cometido la discriminación y, en segundo lugar, la existencia de mecanismos apropiados en cada Estado miembro para asegurar un cumplimiento apropiado.⁽³⁾

La legitimación

Una de las innovaciones más importantes introducidas por las Directivas sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial y la igualdad de trato en el empleo, son las garanti-

as procesales que abarcan, entre otros elementos, el derecho de todas las asociaciones, organizaciones u otras personas jurídicas, a ser consideradas, en el marco de tales Directivas, con un "interés legítimo" para apoyar directamente o representar a las víctimas de la discriminación tal como la definen ambas directivas. Al conferirles *locus standi* – o legitimación - se han abierto nuevas vías y éstas conllevan determinados desafíos.

Por primera vez, se ha introducido para las asociaciones el concepto de *locus standi* a escala comunitaria, mientras que antes era competencia exclusiva de los gobiernos nacionales con diferentes niveles de cohesión.

Algunos autores han lamentado el hecho de que, en el marco de las Directivas, no se conceda a las organizaciones un derecho independiente para interponer recursos sin necesidad de una determinada persona identificada como víctima de la discriminación (derecho de acción colectiva) que podría resultar particularmente útil para hacer frente a las formas institucionalizadas de discriminación – producto de prácticas generalizadas, por lo que resulta menos fácil que las personas en lo individual les hagan frente.⁽⁴⁾

No obstante, en el contexto de la ampliación, la disposición que figura en ambas Directivas dispone una norma para los nuevos Estados miembros tomando como base la práctica existente en los antiguos Estados miembros.

En principio, esta evolución debería representar una notable mejora tanto para los trabajadores como para los consumidores. Hasta ahora, no tenían la posibilidad, o se mostraban reticentes, a entablar un juicio contra un empresario o un proveedor de servicios en la medida en que podría acarrear consecuencias tales como el despido del empleo o un servicio deficiente. El res-



paldo de una representación, a modo de "tercera vía", que no resulte conflictiva también debería alentar de alguna manera a los empresarios y a los proveedores de servicios a adoptar un enfoque preventivo en lo que respecta a la aplicación de ambas Directivas.

No obstante, la realidad es que las disposiciones de las Directivas que exigen que los Estados miembros promuevan el diálogo con los interlocutores sociales⁽⁵⁾ y con las ONG⁽⁶⁾, así como que confieran *locus standi* a las organizaciones con un interés legítimo, sitúan a los sindicatos, ONG y otras organizaciones relevantes en una posición difícil.

Supone una posición difícil porque para tener un impacto real en el cumplimiento de las Directivas, las organizaciones tendrán que responder de lleno a estos desafíos. Tendrán que adaptar sus aptitudes y prácticas de trabajo y desarrollar estrategias más globales para proteger mejor a las víctimas potenciales de la discriminación y fomentar la igualdad.

Hacer frente al desafío

Algunas de las principales actividades en las que dichas organizaciones necesitarán centrarse a fin de lograr su objetivo incluyen:

- Proporcionar información: las víctimas potenciales y más globalmente el público en general deben estar mejor informados acerca de los instrumentos legislativos existentes. Demasiado a menudo las víctimas desconocen sus derechos a exigir una reparación, los procedimientos que han de seguirse o aun a quién deben dirigirse en caso de necesidad.
- Sensibilización y formación: es preciso hacer un enorme esfuerzo en el área de la sensibilización y la formación con aquellos que trabajan directamente en relación con las Directivas y su aplicación a escala nacional. Las organizaciones podrían contribuir impartiendo una formación específica sobre los temas relacionados con la igualdad de trato y la no discriminación.

- Defensa y ejercer presión: serán necesarias la experiencia jurídica y de defensa del sector de las ONG y otras organizaciones correspondientes para, por ejemplo, asegurar que las disposiciones de las Directivas se apliquen de una manera apropiada, se documenten las prácticas abusivas o que se redacte legislación.

- Desarrollo de alianzas y puesta en red: con el fin de mantener la igualdad entre las prioridades del programa político, se requiere la movilización política para conseguir una mayor visibilidad, credibilidad y apoyo. Las organizaciones deben trabajar a fin de hacer participar el mayor número posible de interesados en el proceso y cooperar activamente con los organismos especializados o las agencias específicas.

Todavía queda por ver si las organizaciones legitimadas realmente aprovechan plenamente las posibilidades que ponen a su disposición las nuevas normativas. Mucho dependerá de su capacidad para profesionalizar sus estructuras, movilizar tanto sus recursos humanos como financieros y adaptar sus organizaciones. El cumplimiento y aplicación de las Directivas son elementos que forman parte de un largo proceso que finalmente debería conducir al cambio social en nuestras sociedades. Las organizaciones con un "interés legítimo" están bien situadas y merecen convertirse en agentes clave en este proceso.

(2). *"Public Interest Litigation: Selected Issues and Examples"*. Helen Hershkoff.

(3). COMI 99/ 0565 final.

(4). *"Meeting the challenge? A comparison between the EU racial equality Directive and the Starting line"*. Mark Bell. en *"The Starting line and the incorporation of the Racial Equality Directive into the national laws of the EU Member States and Accession States"*. Isabelle Chopin y Jan Niessen (eds.). Londres/Bruselas: Commission for Racial Equality/Migration Policy Group, 2001. Pp 22-54.

(5). Artículo 11 de la Directiva relativa a la igualdad de trato independientemente del origen racial y artículo 13 de la Directiva marco sobre la igualdad.

(6). Artículo 12 de la Directiva relativa a la igualdad de trato independientemente del origen racial y artículo 14 de la Directiva marco sobre la igualdad.

Organismos especializados en la igualdad y la Directiva sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial



El artículo 13 de la Directiva relativa a la igualdad de trato independientemente del origen racial estipula que debe designarse a un organismo (u organismos) responsable(s) de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico. Su cometido es prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación, realizar estudios independientes sobre la discriminación y publicar informes independientes y formular recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con dicha discriminación.

Las Directivas que se desprenden del artículo 13 del Tratado anuncian una importante cantidad de cambios tanto en términos de derecho sustantivo como de las estructuras administrativas que se requieren para permitir una aplicación efectiva de las nuevas normas.

Organismos especializados una obligación legal

Las Directivas obligan a los gobiernos a tomar una serie de medidas que son de crucial importancia para el cumplimiento efectivo de la legislación contra la discriminación. Entre éstas se incluye el establecimiento de organismos especializados con los que pueda contarse para aportar un vínculo de apoyo entre la legislación y las personas afectadas por la discriminación. El mandato de los organismos especializados incluye brindar apoyo independiente a las víctimas de la discriminación, y hay numerosas maneras de proporcionar dicho apoyo (desde dar información hasta la mediación y el litigio). Asimismo, los organismos especializados pueden realizar estudios independientes (que den prioridad a determinadas áreas en las que tiene lugar la discriminación), publicar informes y formular recomendaciones de políticas (por ejemplo, sobre temas urgentes).

Numerosos Estados miembros de la Unión Europea enmendaron su legislación o adoptaron nuevas leyes en materia de igualdad de trato para transponer ambas Directivas en el plazo establecido por la Comisión Europea. No obstante, con el fin de transponer la Directiva sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial, muchos Estados se han enfrentado a la cuestión ya sea de establecer un organismo totalmente nuevo e independiente para este propósito o revisar el mandato de los organismos especializados existentes.⁽⁷⁾

El historial (en algunas ocasiones breve) de los organismos especializados independientes existentes en Bélgica, Irlanda, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido, en base a cuyos mandatos se modelaron los cometidos esbozados en el artículo 13, demuestra que revisten una importancia crucial para la defensa de los derechos de las per-



sonas así como para el desarrollo continuo de las políticas contra la discriminación.

Los organismos existentes fijan el punto de referencia

El papel clave que desempeñan los organismos que se ocupan de la igualdad en estos países es más extenso que el mandato requerido por la Directiva sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial. Este punto de referencia, que en la práctica ha sido adoptado espontáneamente por toda la Europa de los Veinticinco, muestra una tendencia a ampliar el mandato incluyendo la discriminación por un mayor número de motivos que la discriminación por razón de origen racial y étnico. En los países donde existe más de un organismo que abarque diferentes motivos de discriminación se ha planeado fusionarlos o intensificar la cooperación entre ellos.

Desde una perspectiva más amplia, una mejor cooperación transnacional e intercambio de experiencia está ayudando a los organismos especializados a cumplir mejor su papel de promoción de la igualdad de trato y proporcionar asistencia independiente a las víctimas de la discriminación por motivos raciales. En el marco del programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001–2006) se han creado y financiado dos iniciativas clave con el fin de fomentar el hecho de compartir el conocimiento y la experiencia.

Primeramente, el proyecto "*Towards a uniform and dynamic implementation of EU anti-discrimination legislation: the role of specialised bodies*" ha creado una red integrada por seis organismos especializados existentes, el Defensor del Pueblo para la igualdad de oportunidades en el empleo en Austria y *Migration Policy Group* (Bélgica). El proyecto tiene como objetivo promover la interpretación y aplicación uniforme de la legislación contra la discriminación de la Unión Europea así como estimular el desarrollo dinámico de la igualdad de trato desde el punto de vista legal en los Estados miembros de la Unión Europea.

La red se irá ampliando progresivamente para incluir nuevos organismos especializados proce-

dentos de otros Estados miembros de la UE y países candidatos, así como organismos que se ocupen de otros motivos de discriminación distintos al del origen racial. Los representantes de los organismos recientemente establecidos o futuros ya están participando en las actividades del proyecto, tales como las reuniones de expertos que se celebran periódicamente⁽⁷⁾.

En segundo lugar, los organismos especializados que todavía no tienen la capacidad en términos de recursos o de experiencia, reciben la asistencia a través de los proyectos denominados de "hermanamiento" que reúnen a los organismos especializados más experimentados con los menos experimentados. Este tipo de proyecto ya se ha llevado a cabo entre la *Equality Commission for Northern Ireland* (ECNI) y el *National Council for Ethnic and Demographic Issues* (NCEDI) en el Consejo de Ministros, Sofía, Bulgaria. La ECNI pudo proporcionar conocimientos y experiencia sobre la legislación y las mejores prácticas contra la discriminación en el Reino Unido y ayuda para la preparación de la legislación y la promoción del debate público y la discusión sobre su contenido. La ECNI inició un segundo proyecto de hermanamiento con la *Office of the Legal Chancellor* (OLC) en Talin, Estonia, en febrero de 2004. Ayudarán a la OLC a desarrollar un procedimiento para el tratamiento de las quejas y redactarán un manual sobre el proceso. Asimismo, proporcionarán formación al personal de la OLC sobre las Directivas, inspirándose en la interpretación de la legislación y la práctica contra la discriminación en el Reino Unido e Irlanda del Norte.

Estos y otros proyectos de "hermanamiento" proporcionan experiencia, materiales y modelos pertinentes para la cooperación y el intercambio de experiencia y conocimientos entre los organismos especializados.

(7). Comisión Europea, *Specialised bodies to promote equality and/or combat discrimination. Informe final (2002)*. http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm (publicaciones, *Study on anti-discrimination bodies*).

(8). Véase www.migpolgroup.com/programmes, *Diversity and anti-discrimination, Anti-discrimination, Specialised bodies*; para los informes sobre las reuniones de expertos, véase www.migpolgroup.com/publications

El punto de vista de una asociación: la protección de los derechos de la población romaní



"Anteriormente," explica Dimitrina Petrova, Directora del ERRC, "el programa de los derechos de la población romaní estaba dominado por el tema de la violencia racial. No obstante, en el curso de los últimos tres años hemos visto un cambio que tiende a incluir la lucha contra la discriminación como nuestro tema principal. Ahora, cuando hablamos acerca de los casos de derechos jurídicos de la población romaní, cada vez es más frecuente encontrar como tema fundamental la discriminación.

Aun cuando el tema central sea un incidente violento, lo asociamos con una reclamación en materia de discriminación."

El *European Roma Rights Centre* (ERRC) es una organización de interés público y de derechos humanos con sede en Budapest. Es un organismo profesional, dirigido por una junta directiva internacional. Habida cuenta que la mayoría de la población romaní europea se encuentra en Europa Central y Oriental, las actividades se concentran esencialmente en esta región.

Con un mandato general de proteger los derechos jurídicos de la población romaní, el personal, los colaboradores y los consultores realizan las tres actividades fundamentales de la organización: el litigio, la formación jurídica y la defensa.

La entrada en vigor de la Directiva sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial ha tenido un impacto capital no sólo en las actividades jurídicas del ERRC, sino también en sus iniciativas en materia de defensa y formación.

"Desde que se aprobó la Directiva sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial, se ha convertido en un tema central de nuestro programa en materia de defensa, formación y litigio", dice la Sra. Petrova. "En el área de litigio, acogemos con agrado la disposición de la Directiva sobre la igualdad racial de dar *locus standi* a las asociaciones. De hecho, dependemos de ella, ya que nos brinda la oportunidad de ir a los tribunales directamente representando a las víctimas de la discriminación."

"La mayor parte de nuestras actividades en materia de litigio se concentran en Europa Central y Oriental, lugar donde reside la mayoría del colectivo romaní europeo. Entre los nuevos Estados miembros y los candidatos a la UE, sólo Bulgaria, Hungría y Rumania tienen una legislación global contra la discriminación basada en la Directiva comunitaria. Tanto en Hungría como en Bulgaria hemos dado nuestros primeros pasos para preparar casos en los que el ERRC intervendrá como parte, centrándonos en el acceso de la población romaní a los servicios públicos. Así, por ejemplo, ya hemos interpuesto una demanda por discriminación contra la población romaní respecto al acceso a la red de suministro de electricidad. De esta manera, estamos poniendo a prueba los tribunales para ver cómo reaccionan cuando el demandante es una ONG."

"Todavía tenemos que ver si la legislación en materia de discriminación aprobada en otros países contendrá una disposición respecto a la legitimación. En los países en los que la legislación



no incluye esta disposición, continuaremos representando a los ciudadanos en la medida en que representemos a clientes individuales."

"El ERRC actualmente tiene en curso por lo menos 150 casos a escala nacional, con un número semejante de casos concluidos. Por lo menos el 80% de los casos actuales contiene un componente de discriminación. Alrededor de 30 ó 40 de estos casos han sido llevados ante los tribunales en el marco de uno de los cuatro "proyectos de litigio conjunto" establecidos en Hungría, Eslovaquia, la República Checa y Bulgaria en cooperación con una organización jurídica nacional".

La Sra. Petrova explicó además la estructura de estos proyectos de litigio conjuntos: "Un comité directivo, integrado por juristas del ERRC y representantes de la ONG nacional, se ocupa de seleccionar los casos de litigio de acuerdo con las directrices establecidas de antemano. Las tareas jurídicas se comparten entre el ERRC y el socio nacional. Por ejemplo, recientemente presentamos un caso sobre la esterilización en Hungría conjuntamente con el NEKI (una ONG que defiende los derechos de las minorías). Todos estos casos se centran específicamente en demandas relativas a la discriminación."

"El ERRC también trabaja a escala internacional, es decir con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo y los órganos estatutarios de las Naciones Unidas. Se han interpuesto demandas en el marco de procedimientos de reclamación individuales de las NU tales como la CIED (Convención Internacional de la Eliminación de todas las formas de Discriminación racial) o la CEDM (Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer). En este momento tenemos en curso aproximadamente 40 demandas internacionales en total, de las cuales aproximadamente la mitad tienen una reclamación en relación con la discriminación."

La Sra. Petrova se da cuenta de la importancia de sensibilizar a los juristas con respecto a los temas de la población romaní; especialmente en la medida en que se relacionan con las nuevas Directivas comunitarias.

"Hemos organizado seis o siete grupos de trabajo cada año durante los últimos tres años, desti-

nados a los juristas que han tratado, o están tratando, casos de la población romaní. Como mencioné, el campo propiamente dicho de los derechos de la población romaní está dejando el ámbito de los abusos policiales, la violencia civil u otros casos en el marco del sistema del derecho penal, hacia casos de discriminación en el área de los derechos socioeconómicos, es decir, el derecho al empleo, la educación, la asistencia médica, la vivienda y los servicios públicos, temas clave de la Directiva sobre la discriminación racial."

Asimismo, afirma: "Hasta ahora nuestro trabajo de formación ha sido muy bien recibido. Al principio pensamos que los jueces no estarían dispuestos a emprender un viaje para asistir a los grupos de trabajo sobre la población romaní, pero debido a que la legislación es nueva e interesante y la población romaní se encuentra entre los principales beneficiarios de la Directiva sobre la discriminación racial en Europa, las formaciones han sido objeto de un gran interés entre la comunidad jurídica."

"En total, nuestra formación ha llegado a casi 1000 profesionales de la Justicia en el curso de los últimos tres años. Naturalmente, no va a cambiar las actitudes y la experiencia adquirida inmediatamente, pero es un principio. Han estado expuestos a nuevas ideas, a la Directiva y a nuevos contactos en este ámbito."

Conjuntamente con sus actividades de litigio y formación, la Sra. Petrova continúa explicando su trabajo de defensa.

"Nuestro objetivo es ser un socio activo en la preparación de la legislación nacional contra la discriminación, y hemos logrado este objetivo en Bulgaria y Hungría. Yo misma he participado en el grupo de trabajo que preparó la legislación en Bulgaria, y en Hungría participamos en primera línea y proporcionamos reacciones a las propuestas de ley. De modo que en ambos casos, sentimos que de alguna manera la legislación finalmente adoptada nos pertenece."

"Con respecto a los demás países, tratamos de mantener un flujo constante de información y dar nuestra opinión sobre los proyectos de ley, conjuntamente con nuestros socios locales. Naturalmente, algunos países son menos transparentes e inclusivos."

"Soy prudentemente optimista con respecto a la aplicación por los nuevos Estados miembros de la legislación contra la discriminación basada en la Directiva europea sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial. Ya existen tres países, y estamos esperando a ver qué pasa en Eslovenia, Eslovaquia y la República Checa. La situación es menos prometedora en Estonia, Lituania y Polonia, que probablemente terminarán con una mezcla de disposiciones diseminadas en la legislación en lugar de una ley global."

En relación con las prioridades del ERRC para el futuro, la Sra. Petrova se muestra entusiasta, pero realista:

"La ampliación de la Unión Europea y la aplicación de la Directiva sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial a escala nacional ha sido nuestra prioridad número uno en los últimos años. Para el futuro, deseamos incrementar nuestro trabajo en los países vecinos, especialmente en los Balcanes, Ucrania y Rusia. Los incidentes violentos y los abusos policiales son todavía los temas dominantes a los que se enfrenta la población romaní en estos países, de modo que luchar por el acceso a la educación o al empleo puede parecer algo lujoso, pero ya llegará su momento y esperamos que los proyectos que tenemos en curso tendrán su compensación posteriormente."

La población romaní en hechos y cifras

Las estimaciones de la población romaní en Europa hoy día varían entre 6 y 12 millones. Resulta difícil obtener un dato preciso debido a que muchos ciudadanos romaníes no declaran abiertamente su origen étnico debido a los arraigados prejuicios que existen entre la colectividad mayoritaria. Alrededor del 80% de los ciudadanos de etnia romaní europeos viven en Europa Central y Oriental, donde representan en varios países más del 5% de la población.

La comunidad romaní es sumamente diversa tanto en lo que se refiere a la lengua como a las tradiciones culturales. No obstante, representan un grupo étnico distinto que puede remontarse a las primeras migraciones de la India. Los diferentes dialectos de la lengua romaní comparten una raíz común con el antiguo punjabi o hindi. La mayoría de los ciudadanos romaníes pueden subdividirse en grupos de acuerdo con su lugar de residencia u origen, tales como los "gitanos" españoles, los "manouche" franceses y los "sinti" alemanes.

En el curso de la historia europea, los ciudadanos romaníes han sido víctimas de un rechazo y persecución persistentes. El período más infame fue el terror nazi de la Segunda Guerra

Mundial, responsable de la muerte de hasta 1,5 millones de ciudadanos romaníes. Como resultado de siglos de exclusión, muchos de ellos continúan viviendo hoy día en condiciones sumamente difíciles al margen de la sociedad. A menudo se les niega el acceso a derechos humanos fundamentales tales como la vivienda, la educación, los servicios sociales y la asistencia médica. No es raro encontrar informes que indican el 100% de desempleo en algunas poblaciones romaníes, y la segregación escolar todavía es común para la mayoría de los niños romaníes.

Para más información, véase:

European Roma Rights Centre: www.errc.org

European Roma Information Office:
www.erionet.org

Roma News: www.romnews.com

The Patrín Web Journal - Romani Culture and History:
www.geocities.com/Paris/5121

Roma Education Initiative:
www.osi.hu/esp/reil



2.2. La participación de los interlocutores sociales

Los empresarios: un socio clave para acabar con la discriminación en el lugar de trabajo



Entrevista con Susan Scott-Parker – Directora general del Employers Disability Forum del Reino Unido

“Nuestro trabajo consiste en facilitar que los empresarios contraten personas discapacitadas y reciban clientes discapacitados.”

El *Employers Forum on Disability* es una organización con sede en el Reino Unido centrada en el tema de la discapacidad en el lugar de trabajo. Ha sido fundada y está administrada por empresarios. Con más de 375 miembros, el Foro representa a organizaciones que emplean más del 20% de la mano de obra del Reino Unido. Desde su creación en 1986, el Foro ha trabajado estrechamente con el gobierno y otros interesados, compartiendo las mejores prácticas con el fin de facilitar la contratación de personas discapacitadas y prestar servicio a los clientes tanto mental como físicamente discapacitados.

No obstante, Susan Scott-Parker, directora general y fundadora del Foro hace hincapié en

que la organización no sigue el modelo tradicional de una asociación de empresarios.

"Operamos sobre un modelo que se centra tanto en los empresarios como en las personas discapacitadas. Consideramos que nuestra función consiste en reunir a estos dos grupos para su mutuo beneficio. Más particularmente, alentamos a ambos grupos para que miren con nuevos ojos la manera en que enfocan los temas comunes en relación con la promoción de la inclusión económica y social de las personas discapacitadas en el lugar de trabajo como trabajadores y consumidores."

Continúa: "Tratamos de evitar el término tradicional y quizás limitativo de "interlocutores sociales" *per se*. En su lugar, vemos nuestro papel como el de una instancia que facilita proporcionar a los empresarios un foro seguro y abierto para reunirse y discutir libremente sus puntos de vista y experiencias. Es de primordial importancia proporcionar un entorno fiable para que los empresarios lleven a cabo estas discusiones. Sin sentirse cómodos acerca de su comprensión de los temas relacionados con la discapacidad, no pueden entablar discusiones significativas con el colectivo de personas discapacitadas sobre la manera de hacer que sus empresas sean accesibles a las personas discapacitadas."

Aun cuando el Foro fue creado mucho antes que la legislación, ha influido en la aprobación de la Ley de la discriminación en relación con las discapacidades del Reino Unido en 1995 y en sus posteriores enmiendas. Cuando se le pregunta qué hacen para tener sus miembros al

tanto en lo que se refiere a la aplicación de la legislación británica y especialmente de las nuevas normativas europeas específicas a la discapacidad que deben ser aplicadas en octubre de 2004, la respuesta es sencilla aunque efectiva.

"Mantenemos actualizados a nuestros miembros no sólo en todos los temas jurídicos, sino más importante aún sobre la significación que reviste concretamente para sus organizaciones. Nuestro mensaje a continuación es que la mejor manera de transformar la obligación jurídica en un auténtico beneficio mutuo es aplicar las mejores prácticas todo el tiempo. Por ejemplo, recomendamos que los empresarios traten a cada trabajador como si estuvieran protegidos por la legislación sobre la discriminación por discapacidad. Las empresas desean tratar la discapacidad conjuntamente con la cuestión racial y de igualdad entre mujeres y hombres, por ejemplo."

"Hemos formado un grupo jurídico que proporciona asesoramiento a nuestros miembros y que está integrado por abogados laborales de los despachos más importantes del Reino Unido. Utilizamos la ley para captar la atención de las empresas que quizás no asuman que deberían estar empleando las mejores prácticas. Como demuestra nuestra reciente publicación *Promoting Change*, utilizamos el derecho para que los empresarios reconozcan que ellos y los agentes clave en sus organizaciones necesitan aprender. Este es el único documento de este tipo en la Unión Europea de los Veinticinco.

Más importante aún, utilizamos el derecho para reforzar el mensaje que redundará en el interés de la empresa de dar a todas las personas un trato justo así como invertir en el potencial de las personas discapacitadas. Un buen ejemplo de ello es nuestro sitio sobre contratación electrónica.

Con nuestro paquete de aprendizaje electrónico, financiado por seis de los empresarios más importantes con un coste de 180,000 libras esterlinas (aproximadamente 270,000 euros), sus 165,000 trabajadores pueden tener acceso a

la información sobre la ley. En particular, sensibiliza respecto a la etiqueta de discapacidad en el lugar de trabajo y cómo trabajar con personas discapacitadas y recibir a clientes discapacitados. De esta manera, no sólo utilizan las mejores prácticas, sino que también ayudan a los trabajadores no discapacitados a entender los principios que fundamentan las medidas a favor de las personas discapacitadas. Además, ayuda a establecer con mayor facilidad medidas preventivas, ahorrando con ello dinero y contribuyendo a una mano de obra plenamente funcional (y, por tanto, rentable)."

En el curso de los últimos 12 meses, el trabajo del Foro también se ha concentrado en la promoción del *Global Inclusion Benchmark*, experimentado por primera vez en 2002. El primer informe completo fue publicado en octubre de 2003 en el que se examina las conclusiones más importantes de los informes sociales presentados por los principales organismos mundiales sobre las 10 áreas esenciales en las que las empresas deben elaborar un informe en cuanto a la discapacidad. El informe presenta el perfil de las 10 organizaciones que tuvieron la nota más alta en el estudio de 94 preguntas. El objetivo era situar la discapacidad como una prioridad que ha de integrarse en la empresa en general.

"Mantenemos a nuestros miembros informados a través de más de 2,5 millones de publicaciones que se encuentran en circulación sobre la manera de crear y fortalecer una cultura positiva como empleador favoreciendo la integración de las personas discapacitadas. Asimismo, en el curso del año realizamos diversos acontecimientos y tenemos una línea de asistencia telefónica disponible para nuestros miembros."

La Sra. Scott-Parker reconoce que a pesar de sus esfuerzos, todavía existe, no obstante, una brecha. El Foro considera que el gobierno tiene la obligación de mejorar su propia capacidad para satisfacer las necesidades de las empresas y emplear a personas discapacitadas. Además, el Foro considera que las ONG necesitan potenciar activamente la capacidad de las personas



discapacitadas como líderes, portavoces y empresarios. Ambas partes necesitan valorizar al empresario como interlocutor y cliente clave para que las personas discapacitadas hagan verdaderos progresos. Por tanto, el Foro ha tomado medidas positivas para incluir a todos los interesados que pueden contribuir de manera significativa a asegurar que los empresarios creen lugares de trabajo accesibles a las personas discapacitadas. Susan Scott-Parker explica:

"Este año, también hemos iniciado un proyecto de consultoría denominado *Tripod* integrado por representantes de los ministerios del Reino Unido (Departamento de Comercio e Industria), las principales ONG que se ocupan de la discapacidad y, naturalmente, nuestros miembros. Nuestro objetivo es ayudar a todos a comprender la mejor manera de involucrar y preparar a los empresarios sobre este tema complejo. Lo que discutimos con el grupo *Tripod* puede ser aplicado luego a lo largo de varias redes más

amplias y esperamos ver este parámetro desarrollado a escala transnacional."

A fin de cuentas, el futuro del Foro consistirá en mejorar una buena comunicación entre los interesados, trabajando en el espíritu de la legislación sobre la discapacidad. El Foro ya cuenta con un servicio denominado *Connect*. Como parte de la línea de ayuda telefónica, los trabajadores y clientes discapacitados que experimentan un problema son puestos en contacto con la persona indicada de mayor responsabilidad de una determinada empresa/organización. El Foro contempla actualmente el establecimiento de un servicio para facilitar mediación de conformidad con los mismos principios del ACAS (el servicio que facilita la mediación laboral en el Reino Unido).



El movimiento sindical acepta el reto

El proyecto de la CES

Hoy día, la mano de obra en Europa está integrada por numerosas nacionalidades, orígenes étnicos y creencias religiosas diferentes. Con el fin de velar por que esta composición funcione apropiadamente y que todas las personas reciban un trato igual, los sindicatos tienen que tratar de resolver la discriminación a través de sus acciones, incluidos los convenios colectivos y la negociación colectiva. Además, asegurar la representación apropiada de los trabajadores procedentes de las minorías étnicas y de diferentes nacionalidades en las organizaciones sindicales es un elemento clave para su participación y su igualdad de trato tanto en el lugar de trabajo como en las propias organizaciones sindicales.

En el marco del programa de acción comunitario se concedió financiación a la Confederación Europea de Sindicatos (CES) para llevar a cabo una detallada visión general de toda Europa a

fin de saber en qué medida se abordan los temas de discriminación racial o religiosa en el lugar de trabajo a través de los convenios colectivos y la negociación colectiva.

El proyecto consistió en dos fases principales de dimensión transnacional y luego nacional. La primera incluyó una detallada evaluación de la situación hasta la fecha en los quince Estados miembros, a través de sus 13 organizaciones asociadas, una por cada uno de los 15 Estados miembros salvo Grecia y Dinamarca, con la ayuda del *Labour Research Department (LRD)*, una organización de investigación independiente con sede en el Reino Unido. Las conclusiones de la investigación se compilaron en un informe titulado "*Migrant and Ethnic Minority Workers: Challenging Trade Unions*".

A continuación se elaboró un plan de acción que posteriormente fue aprobado por el Comité Ejecutivo de la CES en octubre de 2003. Su obje-

tivo primordial era averiguar la manera en que los afiliados de la CES tratan de resolver la discriminación sistemáticamente a través de los convenios colectivos así como aumentar la representación de las personas procedentes de minorías étnicas en las estructuras sindicales de la toma de decisiones.

En el 2004, la CES ha pasado ya a la segunda fase del proyecto. Una vez completado el estudio y plan de acción a escala europea, ahora el objetivo consiste en transponer éste en acciones a escala nacional.

"Para progresar, es preciso que tengan lugar a escala nacional y en particular a nivel del lugar de trabajo. Es ahí donde los convenios colectivos

tendrán un impacto y es ahí donde se dejará sentir el efecto real de este cometido, proporcionando mejores condiciones de trabajo y facilitando una integración real de todos los trabajadores en las empresas y también en los sindicatos."

Queda claramente de manifiesto que la participación activa de todos los socios en esta etapa es de vital importancia. Por tanto, se llevó a cabo una serie de 13 seminarios nacionales que culminaron en un seminario final europeo celebrado en Bruselas, en mayo de 2004, en el que se reunió a todos los participantes. La discusión se centró en el impacto probable del plan de acción y en las conclusiones de la investigación tanto a escala nacional como del lugar de trabajo así como las actividades de seguimiento posibles.

"Por la diversidad. Contra la discriminación": una campaña paneuropea con identidad nacional

Los interlocutores sociales de las plataformas nacionales han desempeñado un papel esencial al adaptar a la dimensión local los mensajes fundamentales y planificar iniciativas nacionales efectivas diseñadas para informar al mayor número posible de colectividades de sus derechos y obligaciones en el marco de la nueva normativa.

Como parte de su programa de acción para luchar contra la discriminación, la Comisión Europea está realizando una campaña de información paneuropea de cinco años sobre la lucha contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, de religión o creencias, edad, discapacidad y orientación sexual con el lema "Por la diversidad. Contra la discriminación". Puesta en marcha en junio de



La sensibilización puede aportar nuevas ideas a las prácticas establecidas.



2003, los dos primeros años de la campaña se han centrado principalmente en actividades de sensibilización relacionadas con la discriminación en el lugar de trabajo.

El hecho de tener en consideración las situaciones, temas y audiencias nacionales ha sido esencial para su éxito. Los interesados nacionales, representados por Grupos de Trabajo Nacionales (GTN) especialmente formados para este efecto, han participado íntegramente en la planificación estratégica de las campañas nacionales desde un principio. Estos GTN están integrados por

- Representantes de los interlocutores sociales; es decir asociaciones de empresarios y de trabajadores;
- Representantes de organizaciones no gubernamentales que representan colectivos a los que atañen las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE; y
- Representantes de ministerios nacionales responsables de la transposición de las Directivas en la legislación nacional.

El papel de los GTN, que se reúnen por lo menos dos veces por año, es discutir los objetivos que han de alcanzarse a escala nacional así como la mejor manera de alcanzarlos a través de iniciativas orientadas, planeadas en coordinación con los homólogos nacionales de MEDIA CONSULTA.

Durante el primer año de la campaña, las discusiones se centraron en los elementos fundamentales de las iniciativas nacionales así como en identificar la sinergia con otras actividades en curso sobre los cinco motivos de discriminación que abarcan las Directivas.

En 2004, los debates se profundizaron en términos de contenido y extendieron su alcance geográfico. La discusión se concentró cada vez más en los logros, los grupos a los que se dirige y el enfoque de las medidas aplicadas. Con esta finalidad, se realizaron varios *Focus Groups* en Letonia, Malta, Polonia y la República Checa, integrados por los mismos tres grupos de interesados, para discutir las maneras eficientes de evaluar la situación en cada país.

No obstante, es importante observar que la plena participación de los interesados nacionales es un proceso gradual. Es preciso determinar, discutir, ajustar, revisar las medidas y en ocasiones queda un largo camino por recorrer entre la primera idea y la medida final aplicada.

Por otra parte, la participación de los interesados nacionales ya ha empezado a dar resultados importantes. Los interesados nacionales se pueden identificar en gran parte con las medidas desarrolladas de esta manera y experimentan un sentido de apropiación.

Las campañas nacionales que han resultado son tan diversas como los países donde tienen lugar en Europa, concentrándose en diferentes tipos de medidas y puntos centrales en cada Estado miembro. Algunas se centran en actividades de sensibilización dirigidas al público en general, mientras que otras pueden utilizar seminarios de información dirigidos a un público más restringido. Mientras que algunos países han rechazado una campaña de publicidad en favor de la difusión de información más concreta, otros han concentrado todos sus recursos disponibles en este campo. Todas estas decisiones se basan en el enfoque estratégico definido en las reuniones de los GTN.

2.3. Reunir a los interesados

El papel de las autoridades públicas

La planificación común será la clave para reunir a todos los interesados a fin de aplicar de manera efectiva las Directivas en los Estados miembros.

La legislación nunca puede resultar efectiva como medida aislada. Para una aplicación más efectiva, se requiere una colaboración concertada de todos los interesados que puedan contribuir a un mejor entendimiento de las necesidades de la población nacional. El artículo 10 de la Directiva sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial (divulgación de la información) estipula "Los Estados miembros velarán por que las disposiciones adoptadas en virtud de la presente Directiva, además de las disposiciones correspondientes ya en vigor, sean puestas en conocimiento de las personas a las que sea aplicable, por todos los medios adecuados, en todo su territorio, junto con otras disposiciones vigentes ya adoptadas."

Las autoridades públicas de la Unión Europea ampliada se encuentran en una posición única para coordinar con éxito la participación efectiva de los interesados en esta aplicación.

Poseen la clave para desarrollar políticas que pueden promover y difundir los valores y prácticas que sustentan la lucha contra la discriminación y para hacer hincapié en la dimensión europea de esta lucha. Del mismo modo, se encuentran invariablemente en el centro de una compleja red de relaciones, que incluye varios organismos y agencias gubernamentales, de la sociedad civil y de la industria.

El programa de acción ya ha demostrado su compromiso para sensibilizar al público con respecto

a la existencia de las nuevas normativas así como sobre los derechos y obligaciones que conllevan para las personas, a través de la campaña de información de cinco años "Por la diversidad. Contra la discriminación".

No obstante, para poner en práctica un cambio de actitudes, se requieren recursos humanos y financieros así como tiempo. La Comunidad Europea ha asumido plenamente este concepto y ha puesto a la disposición de las autoridades nacionales una financiación de 2,300,000 euros para la organización de seminarios y otras actividades de sensibilización destinadas a los responsables políticos, los profesionales de la Justicia y la población en general.

En concreto, con una asignación máxima de 100,000 euros para 2004 por Estado miembro, la Comunidad espera fomentar la participación activa y el intercambio de puntos de vista entre los diferentes sectores. La organización de "días nacionales de la diversidad" así como conferencias y seminarios deben ayudar a salvar la brecha entre las políticas sobre el papel y las acciones concretas.

No obstante, queda de manifiesto que la sensibilización funciona a varios niveles y requiere una serie de enfoques diferentes para llegar a una audiencia en particular.

Es universalmente reconocido que los principios subyacentes que manifiestan las Directivas de la CE son esencialmente un conjunto común de directrices cuya aplicación debe adaptarse a las situaciones y tradiciones nacionales. Lo que reviste una importancia capital es que se produzca un cambio en las actitudes fundamentales. Esta perspectiva nos lleva necesariamente a adoptar un enfoque preventivo y no reactivo en el diálogo entablado entre los interesados esenciales.



Hay que reconocer que las administraciones públicas de la Europa de los Veinticinco tienen historiales diferentes en lo que respecta a sus redes "trivirales". Asimismo, han abordado la cuestión de la promoción de los valores que contienen las Directivas con diversos niveles de intensidad. Algunos Estados miembros han elegido aplicar los requisitos mínimos establecidos en ambas Directivas. El Reino Unido, que tiene una gran experiencia respecto a la noción de "desigualdad", no sólo ha transpuesto la legislación europea a su ordenamiento jurídico nacional, sino que ha evaluado de nuevo su enfoque general sobre la cuestión de la igualdad. El resultado práctico ha sido que ha ido mucho más lejos, situando el deber de promoción de la igualdad en el centro de su programa de desarrollo de políticas en la administración pública en general así como en sus relaciones con la sociedad civil.

La decisión del Reino Unido de imponer este deber positivo en su administración pública en general se origina en el reconocimiento de que la discriminación social va mucho más lejos que

los actos individuales de prejuicio racial. Como resultado, el deber deja de consistir solamente en el resarcimiento de las víctimas, sino ante todo en la reconstrucción de las instituciones a fin de evitar que se hagan necesarias las reclamaciones. Aun cuando la Directiva sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial no exige que se imponga un deber positivo, la legislación británica hace ilegal que la administración pública discrimine en cualquiera de sus funciones. Esta medida significa, de hecho, que no es suficiente que las autoridades públicas del Reino Unido se abstengan de toda discriminación, sino que deben promover activamente la igualdad racial.

La clave para la aplicación efectiva de las Directivas será no solamente la planificación común, sino también una divulgación exhaustiva de la información a través de todos los sectores. Las autoridades públicas tienen la clave. A ellas les corresponde utilizar de la mejor manera posible las experiencias de cada uno y, finalmente, abrir las posibilidades a todos los interesados.

Las autoridades públicas encabezan la acción en favor de la igualdad. El deber de promoción de la igualdad y la Ley de Relaciones Raciales del Reino Unido.

La Ley de Relaciones Raciales del Reino Unido de 1976, aun tratándose de una disposición que marca un hito histórico, presenta algunas lagunas en lo que respecta a la función pública. En octubre de 1999, el Gobierno publicó una Declaración sobre la igualdad, en la que se comprometía a erradicar la discriminación, suprimir los obstáculos y mejorar la posición de los grupos que están desfavorecidos o son objeto de discriminación en el empleo, la vida pública y el suministro de los servicios públicos en Gran Bretaña.

Según la Declaración, "La administración pública debe encabezar la promoción de la igualdad de oportunidades a fin de asegurar que no existan

procedimientos ni prácticas discriminatorios en las instituciones y servicios públicos y debe mejorar la posición de los grupos desfavorecidos, tanto como trabajadores como usuarios de los servicios públicos."

Cumpliendo este compromiso, el Gobierno extendió la Ley de Relaciones Raciales de 1976 a las funciones públicas que antes no cubría, tales como el cuerpo de policía, a través de la Ley de Relaciones Raciales (enmienda) de 2000. Esta medida representó un paso importante en el esfuerzo del Gobierno por asegurar que el sector público fijara la pauta respecto a la acción en favor de la igualdad.

La enmienda también abrió nuevas vías a esta ley al imponer a las autoridades públicas un deber positivo jurídico de promoción de la igualdad racial. Este deber positivo difiere de la legislación antidiscriminación tradicional debido a que tiene como finalidad introducir medidas de igualdad en lugar de responder a las reclamaciones individuales de las víctimas.

Asimismo, tiene como finalidad velar por que las autoridades públicas presten servicios equitativos y accesibles y mejoren la igualdad de oportunidades en el empleo. Impone a las autoridades públicas un deber general de:

- Trabajar en favor de la eliminación de la discriminación ilegal;
- Promover la igualdad de oportunidades y
- Promover buenas relaciones entre personas de diferentes grupos raciales en el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, las autoridades públicas siguen estando obligadas por los denominados deberes específicos y de empleo, que respaldan el deber general. Los deberes específicos se refieren a las obligaciones que deben cumplir las autoridades responsables de la prestación de servicios públicos importantes. Se les exige lo siguiente:

- Preparar y publicar un programa de igualdad racial;
- Establecer las funciones o políticas pertinentes para satisfacer el deber general y
- Establecer las modalidades que ayudarán a integrar este deber en las políticas y la prestación de servicios.

Una vez que una determinada autoridad esté sujeta a estos deberes específicos, tiene hasta mayo del año siguiente para poner en práctica los planes necesarios.

Las autoridades públicas obligadas por el deber de empleo deben supervisar, por grupo étnico,

su plantilla existente así como los candidatos a un empleo, la promoción y la formación y publicar los resultados cada año. Además, las autoridades públicas que cuenten con una plantilla de por lo menos 150 asalariados a tiempo completo tienen que supervisar las reclamaciones, las medidas disciplinarias, la evaluación de las prestaciones, la formación y los despidos.

La lista de los órganos de la administración pública sujetos al deber de promoción de la igualdad racial es revisada y actualizada anualmente.



El deber del Reino Unido de promoción de la igualdad extingue el incendio antes de que éste se produzca.

Por la diversidad



Contra la discriminación

Este folleto temático se ha realizado en el marco del programa de acción de la Comunidad Europea para luchar contra la discriminación (2001-2006). Este programa fue establecido por la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea como un apoyo pragmático para asegurar la aplicación efectiva de las dos Directivas sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial y la igualdad de trato en el empleo (2000) que emanan del artículo 13 del Tratado de Amsterdam. El programa de seis años se dirige principalmente a todos los interesados capaces de ejercer influencia en el desarrollo de políticas y leyes antidiscriminatorias apropiadas y efectivas en la UE-25, la AELC y los países candidatos a la UE.

El programa de acción tiene tres objetivos principales, que son:

1. La mejora del conocimiento y de la apreciación de los aspectos relacionados con la discriminación
2. El desarrollo de la capacidad para tratar de resolver la discriminación de manera efectiva
3. La promoción de valores que apoyen la lucha contra la discriminación

Las actividades financiadas en el marco del programa analizan y evalúan, desarrollan y sensibilizan respecto a las medidas para la lucha contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, de religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual. La discriminación basada en el sexo se aborda en instrumentos legislativos por separado. Para más información sobre las políticas, la legislación y las actividades comunitarias en relación con la discriminación basada en el sexo, póngase en contacto con la Dirección de Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Dirección General Empleo y Asuntos Sociales.

http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_oppl/index_en.htm