

Los Documentos de Trabajo del CONAPRED representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, asesorías y de estudios y para recibir comentarios sobre su posible publicación futura. Se agradecerá que éstos se hagan llegar directamente a la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Dante 14, séptimo piso, Col. Anzures, Del. Miguel Hidalgo, CP 11590, México, D.F., Tel. 52 03 36 49 y 52 03 53 74; o a la dirección de correo: dceron@conapred.org.mx. Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad suya.

Este documento fue realizado por el politólogo Juan Cristóbal Cruz Revueltas, a solicitud de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas.



**Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación
y Políticas Públicas**

Documento de Trabajo No. 1

**“ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS NUEVAS
LEGISLACIONES NACIONALES Y REGIONALES EN
MATERIA DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN,
CASOS DE LA UNIÓN EUROPEA.”**

Octubre de 2004

“Estudio comparativo de las nuevas legislaciones nacionales y regionales en materia de lucha contra la discriminación, casos de la Unión Europea.”

Octubre de 2004.

Índice

Introducción General	5
Método, objeto y justificación del estudio.....	6
I. Estudio de la legislación y de las directivas de la unión europea.....	8
La unión europea	8
Sistema de Instituciones de la Unión Europea	8
Estados miembros de la Unión Europea	9
La Unión Europea y los derechos humanos.....	9
Igualdad de oportunidades y legislaciones antidiscriminatorias en la Unión Europea.....	10
Contenido de la Directiva 2000/43/CE sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial o étnico.....	11
Contenido de la Directiva 2000/78/CE sobre la igualdad de trato en el empleo y la ocupación	12
La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea	13
Límites al ámbito de competencia de la unión europea en materia de derechos humanos y de lucha contra la discriminación	14
Normas antidiscriminatorias en el borrador de la Constitución Europea	14
Programa de acción contra la discriminación.....	15
Principales actores en políticas antidiscriminatorias de la UE.....	17
Nuevos miembros de la Unión Europea	18
Enfoques y valores que fundan la lucha contra la discriminación	18
II. Estudio comparativo de algunas legislaciones nacionales relevantes en materia de lucha contra la discriminación en el área de la Unión Europea.....	20
Acción Positiva.....	25
III. Estudio comparativo de algunas instituciones y otros instrumentos públicos dedicados a la lucha contra la discriminación en el área de la unión europea.....	26
Instituciones europeas	26
Coadyuvancia e investigación	28
Organismos de la Unión Europea para la lucha contra la discriminación	32
Datos adicionales sobre Legislaciones y organismos de lucha contra la discriminación por países miembros de la Unión Europea.....	38
Austria.....	38
Bélgica.....	39
Dinamarca	39
Finlandia.....	40
Francia.....	40
Alemania.....	41
Grecia.....	41
Irlanda.....	41
Italia.....	42
Luxemburgo.....	42
Los Países Bajos.....	42
Portugal.....	43
España.....	43
Suecia.....	43

Reino Unido e Irlanda del Norte.....	44
IV. Conclusiones.....	45
V. Anexos.....	47
Vocabulario	47

Introducción General

Si dejamos de lado a los antiguos griegos y su concepto de isonomía y a los antiguos romanos y su noción de Justicia, al menos desde Etienne de La Boetie, que en 1547 escribe para defender la igualdad natural y “la libertad contra los tiranos” (*Discurso de la Servidumbre voluntaria*), a filósofos contemporáneos como Jürgen Habermas o Luigi Ferrajoli, pasando por Jean-Jacques Rousseau, Johan Gottlieb Fichte o Emmanuel Kant, el pensamiento europeo ha elaborado permanentemente una reflexión sobre los derechos del hombre. Esta historia intelectual se refleja en su historia social. En efecto, al menos desde la Revolución francesa a la defensa del reconocimiento de las minorías en nuestros días, los movimientos sociales europeos han reivindicado la referencia a los derechos fundamentales todo a lo largo de la época moderna. Así se puede defender que el conjunto de la historia intelectual, política y jurídica de Europa es inseparable a un proceso de reconocimiento de garantías y derechos fundamentales.

Si se piensa en los últimos cincuenta años, marcados por los trágicos eventos de la Segunda Guerra Mundial, el filósofo alemán Jürgen Habermas¹ tiene razón cuando sugiere que tres motivos centrales llevaron a la construcción de la hoy en día Unión Europea. En primer lugar, el poner punto final al muy largo y sangriento historial de guerra entre las naciones europeas. En segundo lugar, se deseaba contener la amenaza potencial de la recuperación de la Alemania posfascista. Además, la ampliación y la unificación de la zona europea debían permitir una mayor eficacia mercantil, financiera y tecnológica en un mundo cada vez más globalizado. Todo ello ha incidido en el desarrollo de un elaborado sistema normativo y en la aparición de una nueva comunidad asentada entorno a los valores comunes de los derechos del hombre y la democracia².

Junto con el *Consejo de Europa* y la *Organización para la Cooperación y la Seguridad de Europa*, la *Unión Europea* es una de las tres grandes organizaciones europeas creadas luego de la Segunda Guerra Mundial. Es de notar que cada una de estas organizaciones juega un papel prominente en el ámbito de los derechos humanos. Valga subrayar que el *Consejo de Europa* ha creado dos fuentes legales para su sistema de derechos humanos, a saber, la *Convención Europea de Derechos humanos* y la *Carta Social Europea*. La primera, firmada el 4 de noviembre de 1950 y en vigor a partir del 3 de septiembre de 1953, respondió a la voluntad de conferir, en el ámbito europeo, fuerza vinculante a la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*³. Asimismo el Consejo de Europa ha establecido las Instituciones derivadas de la Convención “para garantizar la observancia de las ‘Altas Partes Contractantes’”⁴, éstas son: *La Comisión Europea de Derechos Humanos* y el *Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Con la creación de formas de control “supranacional” de los derechos fundamentales, el Consejo de Europa ha jugado un papel pionero en la superación

¹ HABERMAS, Jürgen. “¿Por qué la Unión Europea necesita un marco constitucional?”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 105, septiembre-diciembre 2002, México, pp. 947-978. El Texto se puede consultar también en <http://www.newleftreview.net/Espanol.shtml> y en <http://www.magazine-deutschland.de/content/archiv/archiv-esp/01-06/art8.html>.

² A favor de esta hipótesis, recientemente se ha defendido el nacimiento de una opinión pública europea con valores comunes. Ver, Reynié, Dominique, *La fracture occidentale, Naissance d'une opinion européenne*, Ed. de La Table Ronde, París, 2004.

³ Adoptada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1948. En estricto sentido no tiene fuerza vinculatoria como un Tratado. Sin embargo, se puede afirmar que la Declaración Universal ha convertido en un componente básico del derecho consuetudinario internacional.

⁴ Art. 19 de la Convención citado por Buergenthal, Thomas, *Derechos Humanos internacionales*, Gernika, México, D. F., p. 131.

del derecho clásico internacional⁵ y en la internacionalización de los derechos humanos, éstos escapan así al ámbito restrictivo de la esfera estatal. De aquí que el *Tratado de Maastricht* del 7 de febrero de 1997 de la actual Unión Europea declarara como una de sus fuentes a la *Convención Europea de Derechos humanos* y el *Tratado de Ámsterdam* de la misma UE, firmado en 1999, la valida como tal. Ante este espeso tejido institucional, numerosos autores defienden que “en Europa...los derechos de las mujeres y de los niños, gozan de una legitimación más arraigada que en el resto del mundo contemporáneo, encontrando expresión en documentos sociales de la UE y en el Consejo de Europa”⁶. O como lo dice también Habermas: “El Consejo de Europa con la Convención Europea de Derechos Humanos, y con su Carta Social Europea ha convertido Europa en una zona de derechos humanos, más concretos y más garantizados que en ninguna otra parte del mundo”⁷. El mismo Libro Verde sobre “Igualdad y no discriminación de la Unión Europea amplia” presentado por la Comisión Europea, considera que en el “ámbito [de la igualdad y no discriminación] la UE dispone de uno de los marcos legislativos más avanzados del mundo”⁸.

De aquí que se pueda considerar a la zona europea como un campo privilegiado de investigación para el estudio comparado en el área de políticas de protección de los derechos humanos y de lucha contra la discriminación. En el presente estudio nos limitaremos evaluar el ámbito de la Unión Europea, es decir, a sus Instituciones, normatividad y a los nuevos organismos nacionales generados como efecto de su acción, así como su incidencia en políticas de lucha contra la discriminación en algunos de los casos nacionales más emblemáticos en la zona de la Unión Europea.

Método, objeto y justificación del estudio

La prevención de la discriminación y la promoción de la igualdad de trato y de oportunidades, encuentran en el método comparado una herramienta de las ciencias sociales particularmente apropiada para el conocimiento y la evaluación de las experiencias, instrumentos normativos e instituciones que se han dado y, en su caso, establecido para responder a los desafíos en la materia⁹. Bajo este supuesto, el presente trabajo tiene como objeto el estudio de las normas e instituciones elaboradas en los últimos años en el área de la Unión Europea en la materia, en particular luego del año 2000, fecha en que se presentaron en México los trabajos a cargo de la *Comisión ciudadana de estudios contra la discriminación*¹⁰.

Los instrumentos e instituciones específicos a los que se harán referencia aquí, son aquellos creados por el desarrollo de los Tratados y directivas emanados de la Unión Europea, así como algunas de las legislaciones emblemáticas que se han producido como efecto del impulso normativo generado por las acciones de la misma Unión Europea.

Se pretende así, proveer elementos para un mejor conocimiento de las normas, políticas e

⁵ En el derecho internacional tradicional los seres humanos no tienen derechos en tanto tales, su campo de aplicación se entendía como el de la simple regulación de las relaciones entre los Estados.

⁶ 6 Göran THERBORN, «Europe’s Break with Itself», en Franco Cerutti y Enno Rudolph (eds.), *A Soul for Europe*, vol. 2, ms. 2000, p. 51.

⁷ Habermas Op. Cit. , p. 18.

⁸ “Igualdad y no discriminación de la Unión Europea amplia”, Bruselas, 28 de mayo de 2004, p. 7.

⁹ Respecto al método comparado véase Badie, Bertrand y Guy Hermet *Política Comparada*, FCE, México, 1993.

¹⁰ El resultado de dicha labor se puede consultar en *La Discriminación en México: Por una Nueva Cultura de la Igualdad, Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación*, Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, México, noviembre de 2001.

instituciones en materia de prevención de la discriminación, así como de los contenidos conceptuales y analíticos desarrollados con el mismo fin¹¹.

¹¹ Como lo ha señalado Jesús Rodríguez Zepeda (“La discriminación: un enfoque estructural” en *Educación* 2001, año X, n. 110, julio de 2004, pp. 48-55), dado su origen en el habla y en los usos ordinarios, la noción de discriminación está marcada por su polisemia. De aquí que sea necesario restringir su significado técnico a través de definiciones. Como indica el autor, la traducción al lenguaje de los derechos facilita dicha labor de formulación, es decir, cumple con la tarea de hacer de una noción polisémica, un concepto claramente definido.

I. Estudio de la legislación y de las directivas de la Unión Europea

La Unión Europea

Sistema de Instituciones de la Unión Europea

La Comunidad europea, hoy Unión Europea (UE), surgió con el Tratado de Roma de 1957¹². Para asegurar sus funciones y finalidades, cuenta con cinco instituciones, cada una con una función específica:

- *Parlamento Europeo*, es la única institución internacional cuyos miembros son elegidos por voto directo, cada cinco años por parte de los ciudadanos de los Estados miembros; más que una instancia legislatora, se puede considerar que el Parlamento ante todo tiene la responsabilidad de garantizar la legitimidad de los textos adoptados. Sin embargo, el Tratado de Maastricht amplió sus poderes, por lo que ahora posee un poder de codecisión en ciertos sectores de primera importancia. Con el Tratado de Ámsterdam uno de sus ámbitos de competencia es la prohibición de toda forma de discriminación en base a la nacionalidad.
- *Consejo de la Unión Europea*, éste representa a los Gobiernos de los Estados miembros, está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como el Presidente de la Comisión de la UE. Las reuniones de trabajo del Consejo tiene lugar al menos dos veces al año. Su función, eminentemente política, consiste en fijar las directrices políticas para la integración europea. Se considera como el órgano dirigente de la Unión y su misión es la de coordinar las acciones de la Unión Europea con los Estados miembros.
- *Comisión Europea*, funge como motor y órgano ejecutivo de la UE. Es necesario subrayar que es la Comisión la que tiene el derecho de iniciativa legislativa). La Comisión también es la encargada de vigilar el respeto de la aplicación de los Tratados (legislación de la Unión)¹³.
- *Tribunal de Justicia*, está encargado de garantizar el cumplimiento y el respeto de la ley; es la instancia jurídica suprema de la Unión Europea.
- *Tribunal de Cuentas*, efectúa el control de la legalidad y la regularidad de la gestión del presupuesto de la UE.

Estas instituciones están acompañadas de otros cinco importantes organismos:

- *Comité Económico y Social Europeo*: Expresa la opinión de la sociedad civil organizada respecto de cuestiones económicas y sociales;
- *Comité de las Regiones*: Expresa las opiniones de las autoridades regionales y locales;
- *Banco Central Europeo*: es el órgano responsable de la política monetaria y de la gestión del euro;
- *Defensor del Pueblo europeo*: Se ocupa de las denuncias de los ciudadanos sobre la mala gestión de cualquier institución u organismo de la UE;
- *Banco Europeo de Inversiones*: Contribuye a lograr los objetivos de la UE financiando proyectos de inversión.

¹² El 25 de marzo de 1957 se firmó en Roma el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y entró en vigor el 1º de enero de 1958.

¹³ Así, por ejemplo, la Comisión ha emprendido acciones contra Francia y Alemania por no cumplir el Pacto de estabilidad.

Esta lista no es exhaustiva, pues el sistema se completa con otras agencias y organismos diversos no incluidos aquí.

Valga notar que todas las decisiones y procedimientos de la UE se basan en los Tratados, que son acordados por todos los países de la UE.

Estados miembros de la Unión Europea

La UE, al menos hasta ahora, no se plantea como una entidad (política, histórica o cultural) con límites predefinidos, sino como un constante proceso geopolítico de ampliación. Inicialmente, la UE se conformaba por seis países: Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. En 1973 se adhirió Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; en 1981, Grecia; en 1986, se sumaron España y Portugal; en 1995, se agregaron Austria, Finlandia y Suecia. En 2004 tuvo lugar la mayor ampliación, con la adhesión de 10 nuevos países: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa. Para 2007 se tiene previsto el ingreso de Rumania y de Bulgaria, y se tienen abiertas las candidaturas de Croacia y Turquía. El caso de Turquía es probablemente definitivo, debido a que si bien ha seguido todos los compromisos necesarios para realizar su candidatura; sin embargo, ha desencadenado fuertes polémicas sobre los límites territoriales y por ende, sobre la identidad de la Unión Europea¹⁴.

La Unión Europea y los derechos humanos

Si en un principio los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea (hoy Unión Europea) –en particular, el Tratado de Roma de 1956– no contenían referencias a los derechos humanos, el progresivo incremento de las facultades de la Comunidad Europea hizo que sus legislaciones y decisiones administrativas afectaran los derechos de los individuos. Dado su carácter supranacional, las garantías constitucionales de los diferentes ordenamientos nacionales, no podían limitar los posibles actos violatorios de los derechos fundamentales producidos como efecto de la aplicación de dichos Tratados. Ante este peligro, el Tribunal de Justicia, inicialmente creado para garantizar la observancia de la ley en la interpretación y aplicación de los Tratados dentro de la Comunidad Europea, asentó, a través de una serie de decisiones¹⁵, que el respeto de los derechos humanos forma parte integral de los principios generales de las leyes que el Tribunal debe aplicar al interpretar los Tratados. Es de notar que el Tribunal ha orientado sus criterios en conformidad con la *Convención Europea de Derechos Humanos*. El respeto a los derechos del hombre fue confirmado en el preámbulo del *Acta única* de 1986 (luego incorporado en el artículo 6 [antes artículo 7] del Tratado de la Unión Europea). Al momento de transformarse la *Comunidad Europea* en *Unión Europea*, en el preámbulo del *Tratado de Maastricht* (firmado 7 de febrero de 1992) se declara que “La

¹⁴ Cabe pensar que una definición de valores de la Europa actual daría una comunidad reunida entorno a la democrática, la laicidad, los derechos de hombre, la defensa de las minorías y Estado social. Sin embargo, cabe aún la pregunta si la UE es una entidad política, mercantil, histórica, cultural o geopolítica (limitada por su realidad geográfica).

¹⁵ El acto que marca el inicio de este giro es la sentencia del 17 de diciembre de 1970 (*Internationale Handelsgesellschaft*) en la que el Tribunal de Justicia declaró que “el respeto de los derechos fundamentales es parte integrante de los principios generales del derecho de los cuales el Tribunal asegura el respeto”. Con la *sentencia Hauer* del 13 de julio de 1989, el Tribunal estimó que las exigencias relativas a los derechos fundamentales no sólo se pueden oponer a las Instituciones Europeas, sino también a los Estados miembros cuando ejecutan una norma de la Unión Europea.

Unión respetará los derechos fundamentales, tal y como los garantiza la Convención Europea de Derechos Humanos... como principios generales de la Comunidad”¹⁶

Durante los años 90's, el respeto de los derechos humanos se ha consolidado como un objetivo transversal dentro de los diferentes ámbitos de las políticas exteriores comunitarias. En este sentido, la Declaración del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1991, ya lo identifica como un elemento más dentro del conjunto de actuaciones del Consejo en el marco de la política exterior europea. El *Tratado de Ámsterdam*, firmado el 2 de octubre de 1997 y en vigor a partir del 1 de mayo de 1999, marca un avance particularmente importante en la incorporación de los derechos humanos al ordenamiento jurídico europeo. En efecto, en su artículo 6 se establece que la UE "se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y Estado de Derecho". Valga mencionar que la lucha contra la discriminación es mencionada explícitamente en este Tratado. Igualmente el Tratado establece que la *Corte de Justicia* es competente para asegurar el respeto de los derechos fundamentales, tal y como se deriva del artículo 6, en lo que se refiere a la acción de las Instituciones europeas.

La evolución hasta nuestros días de la EU refleja tanto una integración por la vía del mercado económico, como el efecto de la voluntad de asegurar la cohesión social a través de la intervención normativa. Este último aspecto, a través de las directivas europeas, tiene a su vez dos efectos notables:

1. Armoniza normas y políticas públicas del conjunto de prácticas nacionales.
- 2.- Crea mínimos normativos que todo Estado miembro debe asegurar.

Dicho en otras palabras, y parafraseando a Mireille Delmas-Marty¹⁷, a diferencia del orden jurídico tradicional que sólo daba cabida a la alternativa subordinación (unificación) o a la independencia (soberanía), desde el punto de vista jurídico la UE es un proceso de armonización normativa o de creación de fragmentos de derecho común – que además de la labor propiamente legislativa, refleja debates, reflexión y prácticas compartidas– que permite “márgenes nacionales” o una sobre vivencia parcial de los derechos nacionales.

Igualdad de oportunidades y legislaciones antidiscriminatorias en la Unión Europea.

Desde 1970, el proceso de construcción de la actual Unión Europea se ha acompañado de la elaboración de directivas comunitarias relativas a la lucha contra la discriminación. En particular desde el Tratado de Roma, que establece expresamente la lucha contra la discriminación por motivos de sexo, los principios de igualdad y de no discriminación han estado presentes en el modelo normativo europeo.

Debido a la naturaleza de la construcción europea, la legislación europea en materia de lucha contra la discriminación se ha caracterizado por centrarse principalmente en la discriminación en los ámbitos del trabajo y del empleo. Es dentro de estos ámbitos que las discriminaciones por motivo de sexo, orientación sexual, discapacidad o religión contienen una sanción

¹⁶ Tratado de la Unión Europea, Preámbulo, Párr. F (2). 36 Intl Legal Mat. 253. 1992, p. 256.

¹⁷ Delmas-Marty, Mireille, «Droit et mondialisation» en Michaud, Yves (bajo la dirección de), *Géopolitique et Mondialisation*, Odile Jacob, París, 2002, p. 204.

explícita¹⁸. Pero en los años 90's se ha considerado necesario ampliar el campo de acción de la lucha contra la discriminación y añadir, en consecuencia, otros motivos de discriminación y a un mayor número de grupos protegidos.

De esta forma, con el *Tratado de Ámsterdam*, firmado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999, y más adelante con el *Tratado de Niza*, firmado el 26 de febrero de 2001 y en vigor a partir de febrero de 2003, que modifican los *Tratados de París* y de *Roma*, se presentó la iniciativa para la creación de un nuevo artículo, el cual constituyó el primer paso para combatir la discriminación por otros motivos:

Artículo 13. Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

La importancia del Tratado de Ámsterdam en la materia reside también en que estableció nuevas competencias, entre ellas la posibilidad de suspender los derechos de un Estado miembro cuando incurra en el incumplimiento del respeto de los derechos humanos, atente contra las libertades fundamentales o contra el Estado de derecho¹⁹.

Con base en el Art. 13 del Tratado, en 1999 se presentaron dos propuestas ante el Consejo de la Unión europea (instancia suprema de decisión de la Unión europea) dirigidas a combatir la discriminación; y, luego, en el año 2000, se adoptaron dos directivas en materia de lucha contra la discriminación que se suman a la legislación contra la discriminación por género, a saber, la directiva sobre igualdad entre hombres y mujeres (2002/73/CE que modifica la directiva de 1976 76/207/CEE). Las dos directivas del 2000 son:

- Directiva relativa 2000/43/CE sobre la puesta en marcha del principio de igualdad de trato independientemente del origen racial o étnico.
- Directiva 2000/78/CE para la creación de un marco general a favor de la igualdad de trato en materia de empleo y la ocupación.

Ambos instrumentos protegen a toda persona que habite o trabaje en la UE, definen los conceptos de discriminación directa e indirecta y dan a las personas víctimas de discriminación acceso a procedimientos administrativos o judiciales para hacer valer sus derechos; asimismo facultan para sancionar a aquellos que realicen prácticas discriminatorias.

Contenido de la Directiva 2000/43/CE sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial o étnico

- Aplica el principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.
- Protege contra la discriminación en el empleo y la formación, la educación, la seguridad social, la asistencia sanitaria y el acceso a bienes y servicios.
- Define la discriminación directa e indirecta, el acoso y la victimización.

¹⁸ Borrillo, Daniel, «La politique antidiscriminatoire de l'Union Européenne» en *Lutter contre les discriminations*, La découverte, París, 2003, p. 142.

¹⁹ Ver Comisión Europea, *La lucha por la igualdad, Acción de la comunidad Europea para luchar contra la discriminación*, Bruselas, 2003.

- Da a las víctimas de discriminación el derecho para presentar una denuncia por vía judicial o administrativa y prevé la imposición de sanciones a la parte demandada culpable de discriminación.
- La carga de la prueba en los procedimientos civiles y administrativos será compartida por la parte demandada y la parte demandante.
- Prevé la creación en cada Estado miembro de uno o más organismos de promoción de la igualdad de trato, que prestarán asistencia independiente a las víctimas de discriminación por motivos de origen racial o étnico.

Contenido de la Directiva 2000/78/CE sobre la igualdad de trato en el empleo y la ocupación

- Aplica el principio de igualdad de trato de las personas en el empleo y la formación independientemente de su religión o convicciones, de discapacidad, orientación sexual o edad.
- Su definición de discriminación y las disposiciones en materia de derecho de denuncia y carga de la prueba son iguales a las de la Directiva sobre la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.
- Exige que los empresarios realicen los ajustes razonables necesarios para atender las necesidades de personas con discapacidad aptas para desempeñar los trabajos en cuestión.
- Permite excepciones limitadas al principio de igualdad de trato, por ejemplo, para respetar el espíritu de organizaciones religiosas o hacer posible la realización de programas especiales para promover la integración de jóvenes trabajadores o trabajadores de mayor edad en el mercado de trabajo

Estas directivas permiten a los gobiernos y a las organizaciones llevar *acciones positivas* para mejorar la situación de determinados grupos particularmente desfavorecidos. La obligación que tienen los países miembros de conformar su legislación nacional con estas directivas, ha tenido como efecto que incluso aquellos que ya disponían de una legislación en materia de lucha contra la discriminación, se han visto impelidos a introducir cambios importantes en sus legislaciones nacionales. Más aún, en muchos casos, las directivas han hecho que en los Estados miembros se introduzcan por primera vez la protección contra la discriminación por motivos inéditos en sus legislaciones, obligando a establecer nuevas definiciones y conceptos jurídicos. La aplicación de las directivas ha llevado también a crear nuevos organismos especializados en la igualdad y a reforzar las competencias de algunos organismos existentes.²⁰ En lo que se refiere a la directiva sobre igualdad de trato entre las personas sin distinción de raza o origen étnico, los gobiernos acordaron el compromiso de introducir las medidas necesarias para cumplir con ella antes del 19 de julio del 2003, incluyendo la creación de un organismo independiente que brinde asistencia y orientación a las víctimas de discriminación racial. En lo que se refiere a la directiva de igualdad de trato en materia de empleo, los gobiernos debían realizar los cambios antes de diciembre de 2003, pero contaban con la posibilidad de solicitar un periodo adicional de tres años y, en ese caso, deberán informar cada año sobre las medidas adoptadas para luchar contra la discriminación en dicho ámbito.

²⁰ Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro Verde: igualdad y no discriminación en la Unión Europea*, Bruselas, 2004, Pág. 7.

Como se verá más adelante, para dar seguimiento a la debida aplicación de las directivas y por lo tanto, a la adecuaciones legales demandadas, se ha hecho que la finalidad central del *Programa de Acción para lucha contra la discriminación* (2001-2006) sea la de “controlar los *dispositivos* legales y de otro tipo seguidas por los gobiernos de la UE para proscribir la discriminación y proteger a las víctimas de trato injusto”²¹.

Como ya se ha mencionado, la lucha contra la discriminación en la UE privilegia el enfoque de igualdad racial e igualdad en el empleo. En cuanto a la directiva referente a la discriminación por sexo, está enfocada a la igualdad entre mujeres y hombres (la discriminación por orientación sexual ha sido pobremente tratada, ver más abajo la acción del Parlamento Europeo).

La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea

El 7 de diciembre de 2000, la UE ratificó su compromiso de lucha contra la discriminación con la proclamación de **la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea**, en sus artículos 20 y 21 instituyen la igualdad ante la ley y la no discriminación.

Artículo 20. Igualdad ante la ley: Todas las personas son iguales ante la ley.

Artículo 21.No discriminación:

1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.
2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos Tratados.

Es importante notar que el artículo 21 sobre la no discriminación, hace hincapié en los seis motivos ya mencionados del artículo 13 del Tratado de Ámsterdam, y agrega siete adicionales como son *los orígenes sociales, características genéticas, lengua, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio y nacimiento*, lo que da un marco más amplio a la lucha contra la discriminación.

Se debe precisar que **La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea** carece de valor jurídico vinculante. Sin embargo, se defiende que no por ello carece de validez²², puesto que frecuente los abogados y tribunales se refieren a ella al interpretar los derechos fundamentales. Esta deficiencia deberá ser subsanada con la creación de un marco constitucional para Europa que asegure el respeto de dichos derechos fundamentales en el ámbito de competencias o de efectos de las acciones de la Unión Europea, a saber: ante las acciones realizadas por las instituciones europeas en cumplimiento del principio de subsidiariedad; por los Estados miembros (a las autoridades centrales así como a las autoridades regionales o locales) cuando aplican la legislación comunitaria; y por los Estados miembros en el marco de la legislación comunitaria (según lo ha confirmado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia).

²¹ Comisión de Europa, *La lucha por la igualdad, Acción de la Comunidad Europea para luchar contra la discriminación*, Bruselas, 2003, p. 24.

²²Ver: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33501.htm>

Límites al ámbito de competencia de la unión europea en materia de derechos humanos y de lucha contra la discriminación

Para una apreciación adecuada de la labor de la Unión Europea, es necesario considerar el alcance de sus competencias. Cabe notar que la manera como ha sido limitada la esfera de competencia general de la Unión Europea restringe significativamente el ámbito y el alcance de su acción en materia de lucha contra la discriminación. El principio político que define dicho ámbito de competencia es el de **subsidiaridad**, principio que establece que en aquellos ámbitos cuya competencia no sea exclusiva de la Unión Europea, ésta no intervendrá salvo si y en la medida en la que los objetivos de acción previstos no pueden ser realizados de manera suficiente por los Estados miembros y pueden entonces, dada la dimensión o los efectos de la acción prevista, ser mejor realizados a nivel comunitario.

En lo que se refiere a la particularmente importante norma en materia de la lucha antidiscriminatoria, a saber, el Art. 13 del Tratado, subraya que su alcance está enmarcado “En los límites de las competencias que [el Tratado de la Comunidad Europea] confiere a la Comunidad”. Esto explica que su intervención en la materia se haya localizado principalmente en los ámbitos del trabajo y del empleo, ambos integrados en los objetivos comunitarios.

Además de la delimitación de su esfera de competencia, es de notar que otro factor que restringe de manera significativa la acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la discriminación, es la condición estipulada por el mismo Art. 13 del Tratado de CE que hace necesaria la aprobación por unanimidad para poder legislar en la materia. Dada la reciente ampliación de la UE, a un total de 25 miembros, es de prever que se requerirá de un alto nivel de voluntad política para crear consensos que permitan reforzar y crear nuevos instrumentos en la materia.

Normas antidiscriminatorias en el borrador de la Constitución Europea

Actualmente se encuentra bajo proceso de ratificación el Tratado de Constitución para la UE, el resultado de éste elaborado procedimiento es actualmente poco previsible. Pese a ello y por su posible importancia, este estudio ha considerado necesario tomar en cuenta las normas antidiscriminatorias contenidas en el borrador de la Constitución Europa.

Por principio, cabe señalar que en su Parte I, Título 1 (De la definición y los Objetivos de la Unión), el Artículo I-2: Valores de la Unión, dice a la letra:

La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación.

La Parte II del actual borrador de la **Constitución Europea**, titulada CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN, TÍTULO III salvo pequeños cambios nominales motivos por el futuro marco constitucional, consiste meramente en agregar íntegramente el contenido la **Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea**. De aquí que en lo que se refiere a la igualdad y a la lucha contra la discriminación, se mantienen el mismo marco y los mismos motivos de discriminación mencionados por la Carta. Así se dice a la letra:

Artículo II-20
Igualdad ante la ley
Todas las personas son iguales ante la ley.

Artículo II-21
No discriminación
1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.
2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de la Constitución y sin perjuicio de cualquiera de sus disposiciones específicas.

Otros artículos hacen referencia al respeto a la diversidad (cultural, religiosa o lingüística), a la igualdad hombre mujer, a los derechos del menor, a los derechos de las personas mayores y dicen a la letra:

Artículo II-22
Diversidad cultural, religiosa y lingüística
La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

Artículo II-23
Igualdad entre hombres y mujeres
La igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.
El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.

Artículo II-24
Derechos del menor
1. Los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tomada en cuenta en relación con los asuntos que les afecten, en función de su edad y de su madurez.
2. En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial.
3. Todo menor tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si son contrarios a sus intereses.

Artículo II-25
Derechos de las personas mayores
La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural.

Artículo II-26
Integración de las personas discapacitadas
La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.

Programa de acción contra la discriminación

Más allá de la labor legislativa, la Unión Europea, ha elaborado un **Programa de acción comunitaria de lucha contra la discriminación 2001-2006**. Este programa destinado a

controlar las medidas realizadas por los gobiernos de la UE para prevenir y luchar contra la discriminación comprendidas en el artículo 13, salvo la discriminación por razones de sexo (del cual se ocupa el programa comunitario en materia de igualdad entre hombres y mujeres), así como destinado a superar las formas de discriminación en la práctica cotidiana, entró en vigor el 1 de enero de 2000, con un presupuesto de 100 millones de euros, cuenta con los siguientes objetivos:

- mejorar la comprensión de la discriminación, profundizando en el conocimiento de la misma y evaluando la eficacia de las políticas y de las medidas prácticas;
- aumentar la capacidad de los principales actores en la materia, para prevenir y enfrentarse a la discriminación con eficacia, especialmente fortaleciendo los medios de acción de las organizaciones mediante el apoyo y el intercambio de información y de buenas prácticas, a través de la creación a tal efecto de redes a escala europea, teniendo en cuenta al mismo tiempo las particularidades de las distintas formas de discriminación;
- promover y difundir los valores y prácticas en que se basa la lucha contra la discriminación, incluidas las campañas de sensibilización.²³

Este programa se implementa bajo un esquema de cooperación entre la Comisión Europea los Estados miembros y la sociedad civil. Está concebido especialmente para luchar contra la discriminación en los siguientes contextos:

- a) La administración pública
- b) Medios de comunicación
- c) Ámbitos de decisión política, económica y social
- d) Acceso a servicios (vivienda, transporte, cultura, ocio y deporte)

Bajo este marco, el Programa de Acción otorga fondos a personas y organizaciones de al menos tres Estados miembros con el objeto de intercambiar ideas y fomentar enfoques comunes.

Algunos proyectos financiados de esta forma son:

Introducción de métodos de formación antidiscriminatorio en las Autoridades públicas (<http://www.ceji.org>) es un programa centrado en lucha contra las discriminaciones múltiples.

Join! Promoción conjunta de la antidiscriminación a nivel local su objetivo consiste en desarrollar políticas y prácticas laborales en ciudadanos y vecindarios locales para combatir la discriminación en la educación, la atención sanitaria y la policía (<http://www.join.if>),

Representación de las minorías en los cuerpos de policía (<http://www.arbetslivsinstitutet.se/>), su objetivo es aumentar la representación de grupos minoritarios en la policía introduciendo políticas antidiscriminatorias.

²³ Op. Cit., Comisión de Europa, *La lucha por la igualdad, Acción de la Comunidad Europea para luchar contra la discriminación*, p. 8.

Principales actores en políticas antidiscriminatorias de la UE

La **Comisión Europea** es el ámbito en el que se originan las acciones comunitarias, tiene el denominado «*derecho de iniciativa*» para presentar propuestas de directivas al Consejo. Asimismo, la Comisión ha sido la responsable de presentar el *Proyecto de programa de Acción contra la discriminación (2001 – 2006)*. También se encarga de vigilar el cumplimiento y la ejecución de los Tratados. Por otra parte, la Comisión otorga reconocimientos a las empresas que crean entornos laborales favorables a la diversidad (ver, <http://www.eu100best.org>).

El **Parlamento Europeo** también participa en los procesos legislativos de la Unión Europea bajo las figuras de “procedimiento de cooperación (introducido en 1987 por la UE, artículo 252 del Tratado CE) y el procedimiento de codecisión (introducido en 1993 por el Tratado UE, artículo 251 del Tratado CE). Por otra parte, funciona como un órgano de control del respeto de los Derechos Humanos y, como órgano deliberante adoptó el 12 de abril de 1989 una Declaración de los derechos y deberes fundamentales, pero se trata de un texto no vinculante. Igualmente, en lo que se refiere a la lucha contra la discriminación el Parlamento ha emitido diferentes resoluciones no vinculatorias sobre discriminación por orientación sexual²⁴. Sin embargo, el **Tribunal de Justicia** ha sostenido que el derecho comunitario no tiene competencia en el ámbito de la discriminación por orientación sexual [caso Lisa Grant contra South-West Trains]²⁵

La colaboración de los **Estados miembros** y autoridades nacionales es imprescindible y determinante para cumplir de forma cabal con los objetivos contenidos en las directivas. Los gobiernos están obligados a través de las directivas a hacer pública la legislación introducida contra la discriminación por todos los medios posibles y a asegurar así el conocimiento público de su contenido y de la protección que ofrece, así como de las sanciones por infringirla.²⁶ Ahora bien, las evaluaciones muestran que no todos Estados miembros han respondido de acuerdo a lo solicitado desde la elaboración de las directivas (específicamente las de empleo e igualdad). Pero es de notar que otros países han trabajado tanto en el cumplimiento de éstas directivas, como en la creación o modificación de legislaciones internas, además de la creación de organismos especializados en la lucha contra la discriminación. Así, en algunos países, incluyendo Bélgica, Dinamarca, Irlanda, los Países bajos, Suecia y el Reino Unido, ha estado funcionando durante algunos años un sistema amplio de protección contra la discriminación racial y étnica.

Diferentes organizaciones sociales participan como interlocutores y actores en la Lucha contra la discriminación bajo el auspicio de la Unión Europea, en particular **Organizaciones no gubernamentales** (ONG), las **empresas** y los **sindicatos**. Las directivas sobre “igualdad racial” e “igualdad en el empleo” hacen hincapié explícitamente en la importancia de la acción de dichas organizaciones sociales. Igualmente, se debe señalar entre los actores

²⁴ Se trata de las siguientes resoluciones del Parlamento:

Sobre las discriminaciones sexuales en el lugar de trabajo, del 13 de marzo de 1984.

Sobre la igualdad de los derechos de los homosexuales y las lesbianas en la Comunidad Europea (A3-0028/94)

Sobre la igualdad de los derechos de los homosexuales y las lesbianas en la Unión Europea (B4-0824 y 0852/98)

Sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (consagrada a las discriminaciones fundadas sobre la orientación sexual.

²⁵ Borrillo, Daniel, *Lutter contre les discriminations*, La Découverte, París, 2003, pp. 148-149.

²⁶ Comisión Europea, *Informe anual sobre igualdad y no discriminación 2003: Hacia la diversidad*, oficina de empleo y asuntos sociales de la Comisión Europea, Bélgica, 2003, p. 8.

implicados en la lucha contra la discriminación a las **Autoridades regionales y locales**, en su calidad de empleadores y prestadores de servicios, y a los **expertos** (académicos, analistas...).

Finalmente, se debe mencionar al **Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia**, creado por el Reglamento CE n ° 1035/97 del Consejo, de 2 de junio de 1997, con sede en Viena, Austria. El principal cometido del EUMC consiste en proporcionar a la Comunidad y a sus Estados miembros, información y datos objetivos, fiables y comparables a nivel europeo sobre los fenómenos del racismo, la xenofobia y el antisemitismo, con el fin de que se tomen medidas contra el racismo y la xenofobia. La labor del Observatorio se apoya en la **Red Europea de Información del Racismo y la Xenofobia (RAXEN)**, cuya tarea fundamental consiste en recoger datos e información tanto a nivel nacional como europeo.

Nuevos miembros de la Unión Europea

Las orientaciones normativas de la UE no sólo tienen efectos entre los Estados miembros. Dado que el principio de no discriminación constituye un elemento importante para la construcción de la Unión Europea, aquellos países que pretendan en un futuro formar parte de la Unión –como es el caso actual de Bulgaria y Rumania– deberán realizar esfuerzos para luchar contra la discriminación, tales como adoptar y cumplir las directrices que han surgido en materia de no discriminación y continuar con este esfuerzo de forma particular.

Cabe señalar, como lo hace el Libro Verde, que los motivos de discriminación por discapacidad, por edad o por orientación sexual, son poco conocidos o son aún temas controvertidos entre los nuevos diez Estados miembros de la Unión Europea.

Enfoques y valores que fundan la lucha contra la discriminación

El examen de las políticas y enfoques que sigue la Unión Europea en el ámbito de la lucha contra la discriminación responde a dos enfoques complementarios:

1. Responder de forma congruente con los valores y principios que Constituyen la Unión Europea.
2. Considerar el interés político y social de la integración, orientación conocida bajo la denominación de **cohesión social**.

Este segundo enfoque consiste en considerar que la democracia, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo son elementos necesarios para una sociedad incluyente. Dicho de otra forma, la pobreza y la exclusión, no sólo son contrarios a los derechos humanos y la dignidad humana y constituyen una violación sistemática a los derechos humanos, también son una amenaza a la estabilidad y paz en general

El Consejo de Europa se compromete a promover la cohesión social, mediante objetivos claros:²⁷

- garantizar un nivel suficiente de protección social;
- favorecer el empleo, la formación y los derechos de los trabajadores;
- proteger eficazmente a los grupos sociales más vulnerables;
- favorecer la igualdad de oportunidades;
- luchar contra la exclusión y la discriminación;
- consolidar la cooperación europea en materia de emigración

²⁷ www.coe.int

Así, el término de cohesión social abarca la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la desigualdad, se busca prevenirlas mediante la integración y la participación social. Bajo este enfoque, el Estado debe asumir responsabilidades que no sólo beneficien a un determinado sector de la población.

II. Estudio comparativo de algunas legislaciones nacionales relevantes en materia de lucha contra la discriminación en el área de la Unión Europea

Una primera vía para evaluar la importancia que se otorga al principio de igualdad y de no discriminación en las legislaciones nacionales de la Unión Europea, consiste en considerar el rango jurídico en el que se ha colocado. Es claro que el rango constitucional es determinante, dado la jerarquía²⁸ y el principio de rigidez²⁹ que caracteriza a las Constituciones. Casi la totalidad del conjunto de las legislaciones europeas consagran el valor de la igualdad y de la lucha contra la discriminación en sus ordenamientos Constitucionales (ver cuadro comparativo). Un segundo parámetro de evaluación radica en considerar si los ordenamientos se limitan a la defensa de una **igualdad formal**. Esta noción refiere tanto al reconocimiento del principio de igualdad, como en defender la igualdad ante la ley, es decir, la igual capacidad jurídica ante los tribunales, y el carácter general y abstracto de las leyes. O bien, constatar si su marco jurídico permite también la posibilidad de promover la **igualdad material**, es decir, si el ordenamiento obliga a los poderes del Estado a intervenir activamente en la sociedad con el objeto de acabar con las discriminaciones; una vía, por ejemplo, para facultar jurídicamente este cometido es dando cabida legal a las discriminaciones positivas.

El caso de Constitución del **Reino de Dinamarca** es uno de lo que cuenta con un acercamiento más pobre en la materia³⁰. El Artículo 70 de la Constitución del Reino de Dinamarca sólo hace referencia a los derechos civiles y políticas y sólo se consideran los motivos de discriminación por fe y orígenes:

“Nadie podrá, por razón de su fe o de sus orígenes, ser privado del disfrute íntegro de sus derechos civiles y políticos, ni sustraerse al cumplimiento de sus deberes cívicos ordinarios”.

Por su parte, el Art. primero de la Constitución francesa pone el énfasis en el principio de igualdad, es de subrayar que no menciona explícitamente la no discriminación y, en su Art. 3, abre una pequeña puerta para la igualdad material:

²⁸ Para el teórico del derecho, Kelsen, la Interpretación es una operación del espíritu que acompaña al proceso de creación del derecho al pasar de la norma superior a una inferior, la Constitución es la norma superior de toda la jerarquía y el horizonte último de interpretación. Hans Kelsen *Teoría Pura del Derecho*", Capítulo X traducción de Roberto J. Vernengo, México, UNAM, 1986.

²⁹ El principio de rigidez constitucional consiste en establecer que para modificar la norma constitucional se requiere un procedimiento particularmente agravado y complejo que lo distingue de aquel requerido para modificar los ordenamientos secundarios.

³⁰

El mismo Art. 22 en apartado 10 dice a la letra:

Si no resulta otra cosa de disposiciones legales especiales, un extranjero será igualmente asimilado en el Reino a un ciudadano sueco para lo que se refiere a:

1. Libertad de palabra, información, reunión, manifestación, asociación y religión (artículo primero).
2. La protección contra la coacción de expresar una opinión (primera frase del artículo)
3. La protección contra un ataque corporal, incluso en un supuesto distinto a los contemplados en los artículos 4 y 5, contra los registros corporales y domiciliarios e intervenciones análogas, así como contra las intervenciones en materia de comunicación confidencial (artículo)
4. La protección contra la privación de libertad (primera frase del artículo)
5. El derecho al examen jurisdiccional de una privación de libertad por una razón distinta a un acto delictivo o la sospecha (le haber cometido un acto de tal naturaleza (segundo y tercer párrafos del artículo)
6. La publicidad de las actuaciones jurisdiccionales (segundo párrafo del artículo 11).
7. La protección contra toda intervención en razón de una opinión (tercera frase del segundo párrafo del artículo)
8. El derecho de todo escritor, artista o fotógrafo sobre sus obras (artículo 19).
9. La libertad de empresa y el derecho a la libre elección de profesión y oficio (artículo 20).

Art. 1 (Modificado 28/03/2003) Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Asegura la **igualdad ante la ley** de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada.

En tanto que el Art. 3 del mismo ordenamiento indica que en el ámbito de la representación política, el Estado deberá fomentar la presencia de las mujeres con el fin de asegura la igualdad:

...La ley favorecerá la igualdad entre mujeres y hombres para acceder a los mandatos electorales y cargos electivos

Siguiendo los criterios señalados, se puede constatar que en lo que se refiere a la Constitución española, sus artículos 14 y 35 hacen mención explícita a la no discriminación, pero se limita a considerar la igualdad formal:

Los españoles **son iguales ante la ley**, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Artículo 35:

1. Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, **sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.**

El Art. 11 de la Constitución de **Bélgica** hace referencia a la no discriminación en el ámbito legal y sólo protege a sus nacionales. Se pone énfasis en dos motivos de discriminación para la normatividad secundaria que debe derivarse del artículo constitucional:

El disfrute de los derechos y libertades reconocidos a los belgas, deberá ser asegurado sin discriminación. Con este fin las leyes y decretos garantizarán especialmente los derechos y libertades de las minorías ideológicas y filosóficas.

El dispositivo jurídico de la República Federal Alemana es más amplio, el Art. 3 de la Ley Fundamental contiene los apartados siguientes que hacen referencia a la igualdad y a la no discriminación, y también a la igualdad material en el caos de la igualdad hombre-mujer:

Artículo 3 [**Igualdad ante la ley**]: (1) Todas las personas son iguales ante la ley. (2) El hombre y la mujer gozan de los mismos derechos. **El Estado promoverá la realización efectiva de la igualdad** de derechos de las mujeres y los hombres e **impulsará la eliminación de las desventajas existentes.** (3) Nadie podrá ser perjudicado ni favorecido a causa de su sexo, su ascendencia, su raza, su idioma, su patria y su origen, sus creencias y sus concepciones religiosas o políticas. Nadie podrá ser perjudicado a causa de un impedimento físico³¹.

³¹ También se puede hacer referencia al Artículo 33 [Igualdad cívica de los alemanes, funcionarios públicos]:

Todos los alemanes tienen en todos los Länder los mismos derechos y deberes cívicos. (2) Todos los alemanes tienen igual acceso a cualquier cargo público según su idoneidad, su capacidad y su rendimiento profesional. (3) El goce de los derechos civiles y cívicos, la admisión a los cargos públicos, así como los derechos adquiridos en el servicio público son independientes de la confesión religiosa. Nadie podrá ser discriminado a causa de su pertenencia o no pertenencia a una confesión o ideología.

Igualmente la **Constitución italiana** garantiza la igualdad formal y, si bien usa el término un tanto vago de “obstáculos”, además de una redacción del segundo párrafo del Art. 3 un tanto opaca, integra la igualdad material en los ámbitos económicos y sociales para los trabajadores italianos:

Art. 3 Todos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán **iguales ante la ley**, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales.³²:

Constituye obligación de la Republica suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país.

El Artículo 6 de La Constitución de **Finlandia** sobre “La igualdad” tiene un alcance ambicioso al definir una lista amplia (de 9) de motivos no exhaustiva (al dejarla abierta a “otro motivo inherente al individuo”). Así mismo, se obliga a promover la igualdad material entre hombre y mujeres en los ámbitos sociales y del empleo:

Las personas son **iguales ante la Ley**. No se puede, sin motivo admisible, otorgar tratamiento desigual a persona alguna por *razón de su sexo, edad, origen, idioma, religión, convicciones, opiniones, estado de salud, minusvalidez u otro motivo inherente al individuo*. Los niños deben ser tratados igualitariamente como individuos, y debe permitírseles, de acuerdo con su madurez, influir en los asuntos que les afectan. Se **promoverá** la igualdad entre hombres y mujeres en la actividad social y en la vida laboral, especialmente al determinarse la remuneración y demás condiciones de la relación de servicio, de acuerdo con lo establecido más precisamente por Ley.

Por su parte, la Constitución del Reino de los **Países Bajos** no limita las garantías a sus ciudadanos, sino que las extiende a todos aquellos que estén físicamente en su territorio, y también tiene la virtud de hacer mención explícita a la no discriminación, pero no incluye la igualdad material:

³² Por su parte el Artículo 29

El matrimonio se regirá sobre la base de la igualdad moral y jurídica de los cónyuges, con los límites establecidos por la ley en garantía de la unidad de la familia.

Es de notar que el principio de igualdad de los cónyuges está subordinado a los preceptos legales destinados a garantizar la noción de “unidad de la familia”.

El Art. 37 de la misma Constitución italiana afirma que :

La mujer trabajadora tendrá los mismos derechos y, a igualdad de trabajo, la misma retribución que el trabajador

La Republica protegerá el trabajo de los menores con normas especiales y les garantizará para trabajos iguales, el derecho a la igualdad de retribución.

Artículo 51:

Todos los ciudadanos de uno y otro sexo podrán desempeñar cargos públicos y puestos electivos en condiciones de igualdad, según los requisitos establecidos por la ley.

Capítulo I - Los derechos fundamentales

Artículo 1.-

Todos aquellos que se hallen en los Países Bajos serán tratados de manera igual en las mismas circunstancias. No se permitirá ninguna discriminación fundada sobre la religión, las convicciones personales, las opiniones políticas, la raza, el sexo o cualquier otro motivo.

La Constitución de **Portugal** da una lista extensa de motivos de discriminación y de grupos protegidos e incluye, igualmente, la igualdad material al menos en lo que se refiere a ciertos grupos:

Art.13. (Principio de igualdad):

1. Todos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán iguales **ante la ley**. 2 Nadie podrá ser privilegiado, beneficiado, perjudicado, privado de algún derecho o eximido de deber alguno por razón de ascendencia, sexo, raza, lengua, territorio de origen, religión, convicciones políticas o ideológicas, instrucción, situación económica o condición social.

Art. 69:

2. Los niños, particularmente los huérfanos y abandonados, tienen derecho a una especial protección de la sociedad y del Estado contra las formas de discriminación y de opresión y contra el ejercicio abusivo de la autoridad en la familia y en las demás instituciones.

Art. 70:

1 Los **jóvenes**, sobre todo los jóvenes trabajadores, gozarán de protección especial para la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales (...).

Art. 71.

2 **El Estado se obliga a realizar** una política nacional de **prevención** y tratamiento, rehabilitación e **integración** de los **deficientes**; (...) y a asumir **el encargo de la realización efectiva** de sus derechos, sin perjuicio de los derechos y deberes de los padres o tutores.

Art. 72.

2. La política de la **tercera edad** engloba **medidas de carácter económico, social y cultural** tendentes a proporcionar a las personas mayores oportunidades de realización personal, a través de una participación activa de la comunidad

En el caso de Suecia también se hace referencia explícita a la no discriminación (en particular hace referencia a los motivos de la raza, del color de la piel del origen étnico) en su ordenamiento constitucional, es de notar que la protección a la no discriminación va más allá de los ciudadanos suecos y es extensiva a todo extranjero que se halle en el Reino (Art. 22), y en su Art. 16 abre la puerta a la figura de la **discriminación positiva** en el ámbito de la igualdad hombre-mujer:

El Art. 15 de la Constitución de **Suecia**, declara que:

Ninguna disposición legal o reglamentaria podrá implicar que un ciudadano sea discriminado en razón de su raza, del color de la piel o de su origen étnico si pertenece a una minoría.

Art.16.

A menos que constituya una contribución a los esfuerzos que tiendan a realizar la igualdad entre hombres y mujeres o que se refiera a obligaciones militares o a un servicio público obligatorio, ninguna disposición legal o reglamentaria podrá implicar que un ciudadano cualquiera sea discriminado por razón de su sexo.

Artículo 22.

Todo extranjero será asimilado en el Reino al ciudadano sueco en lo que concierne a:

7. La protección contra el trato discriminatorio en razón de la raza, del color de la piel del origen étnico o en razón del sexo (artículos 15 y 16).

En lo que se refiere al **Reino Unido** su régimen constitucional es peculiar ya que carece de una Constitución escrita. Su naturaleza es consuetudinaria y está formada por la práctica y las convenciones.

El ejercicio comparativo, permite realizar una doble constatación. En primer lugar, muestra que las legislaciones reflejan el hecho de que la zona europea no ha sido, al menos hasta ahora, una zona homogénea en cuanto a los problemas ni en cuanto a las soluciones en lo que se refiere a la no discriminación; pero también muestra que el marco comparativo que ofrece la UE impulsa la evaluación crítica y la modificación de los ordenamientos legales. Un ejemplo pertinente es el caso de la protección de los derechos de la mujer. Que en Francia se haya creído necesario elevar a grado constitucional la obligación de favorecer la igualdad entre mujeres y hombres para acceder a los mandatos electorales y cargos electivos, se explica por el hecho que si bien en Francia las mujeres tienen un grado de integración razonable en la esfera del trabajo, su participación en el ámbito de las decisiones políticas es muy baja si se le compara con la de los países nórdicos. A veces, cuando las idiosincrasias nacionales son muy fuertes, la comparación no lleva necesariamente a modificaciones normativas, pero se vuelven casos estigmatizados o ejemplos anómalos en la zona europea. Presión “moral” que permite pensar que tendrá como efecto una ulterior adecuación. Tal pueden ser los casos de Portugal y sobre todo de Irlanda, en lo que se refiere a los derechos de la mujer.

Ahora bien, de acuerdo a la legislación europea adoptada en el año 2000 en materia de discriminación, los países de la Unión Europea debían adecuar la nueva normatividad en sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales antes de finalizar el año 2003, en lo particular en el ámbito del empleo y de la formación y por discriminación por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual y origen étnico o racial. Fuera del ámbito del empleo y la formación, también se prohíbe la discriminación por motivo de origen racial o étnico en la educación, la seguridad social, la asistencia sanitaria y el acceso a bienes y servicios (incluyendo vivienda). Valga notar (como se subraya más abajo), que cada país contaba con la posibilidad de solicitar un periodo adicional de 3 años para realizar dicho ajuste. Como ya se ha mencionado más arriba, las directivas de la Unión Europea tienen como objetivo armonizar las diferentes legislaciones de la Región (UE) estableciendo un mínimo de protección en materia de lucha contra la discriminación a los grupos señalados y por los motivos indicados.

Pero aun con la plena aplicación de las directivas y la creación de un marco normativo mínimo común, es previsible una diversidad de normas nacionales en lo que se refiere a la lucha contra la discriminación, tanto respecto a los motivos como a los ámbitos de protección. Algunos países están más allá de dicho mínimo normativo.

En lo que se refiere al primer punto, los motivos, se puede señalar el caso de Bélgica que en el año de 2003 aprobó una nueva ley federal que hace ilegal la discriminación como consecuencia de las características físicas, estado civil, lugar de nacimiento y salud, así como la discriminación por motivos de origen étnico, religión o creencia, edad u orientación sexual. La ley francesa contra la discriminación en el empleo, aprobada en noviembre de 2001, cubre los motivos de la ley belga y añade los motivos de opinión política y actividad sindical. La ley finlandesa de contratos de empleo de julio de 2001, cubre todos los motivos incluidos en las leyes belgas y francesas recién mencionadas, y añade también la discriminación por idioma.

Respecto al segundo punto, los ámbitos, la misma ley belga de 2003 prohíbe la discriminación en relación con el acceso a bienes y servicios. También estatuye el acceso universal a las actividades sociales, culturales políticas y culturales. En Francia, con la ley aprobada a principios del año 2002, se ilegaliza la discriminación en el acceso a la vivienda por motivos de nacionalidad, apariencia física, opinión política, salud, actividad sindical, origen étnico, así como por los motivos incluidos en la directiva relativa a la igualdad en el empleo. En Gran Bretaña y en Irlanda del Norte se incluye la protección contra la discriminación en el acceso a instalaciones, servicios y espacio públicos.

Acción Positiva

En Francia, cuatro organismos públicos (la Agencia Nacional de empleo, los Fondos de Acción y Apoyo para la integración y la Lucha contra el Racismo, la Dirección General del Empleo y la Formación Profesional, y el Departamento de Población y Migración), acordaron en el año 2003 reforzar la lucha contra la discriminación mejorando el acceso a los inmigrantes a los servicios de empleo público, la colocación y la formación.

Las políticas positivas de integración de las minorías étnicas han sido aplicadas en Suecia. En 2001, Finlandia aplicó un programa para aumentar el nivel de empleo de las minorías étnicas.

En varios países se obliga a las empresas a aplicar cuotas de empleo a personas con discapacidad o, en su defecto, a pagar multas.

III. Estudio comparativo de algunas instituciones y otros instrumentos públicos dedicados a la lucha contra la discriminación en el área de la unión europea

Instituciones europeas

Una de las obligaciones derivadas de la directiva 2000/43/EC del Consejo Europeo, dirigida a implementar los principios de igual de tratamiento entre personas independientemente de su origen étnico o racial, asumida por cada Estado miembro, es la de establecer uno o más órganos dedicados exclusivamente a la lucha contra la discriminación por dichos motivos. Estos organismos deben contar entre sus objetivos el análisis de los problemas suscitados por la discriminación, realizar estudios de sus posibles soluciones, igualmente deben contar con capacidad para emitir recomendaciones y proveer asistencia puntual a las víctimas de la discriminación. Este requisito de crear órganos específicos establecidos por la directiva es acorde con las recomendaciones hechas por parte de la *Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia* (instancia dependiente del Consejo de Europa) y a los principios fundamentales expresados bajo el marco del *Primer Encuentro Internacional de Institutos Nacionales para la promoción de los derechos humanos (First International Meeting of the National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights , 7-9 October, 1991, París)*. Según las exigencias establecidas para cumplir con los mencionados principios y las recomendaciones realizadas por el *Reporte sobre el papel, la estructura y el funcionamiento de los órganos especializados en la promoción de la igualdad y/o discriminación*³³, el parámetro mínimo que deben cumplir las Comisiones independientes, son:

- Independencia garantizada por un marco constitucional o legislativa
- Autonomía ante el gobierno
- Pluralismo, incluso en su composición
- Mandato amplio
- Poderes adecuados de investigación
- Recursos suficientes

En el caso específico de Instituciones destinadas a combatir la discriminación, se sugiere también:

- Establecer un único órgano que englobe el combate a todas las formas de discriminación.
- Una organización interna de trabajo que permita compartir el conocimiento y los diferentes enfoques para la lucha y prevención de las diferentes formas de discriminación.
- Accesibilidad

- Normatividad

El régimen jurídico que funda las Instituciones en la zona europea varía. En la mayoría de los casos una norma secundaria funda su creación, tal es el caso de las *Comisiones departamentales de acceso a la ciudadanía* (Francia) y de la *Comisión para las políticas de*

³³ *Report on the role, structure and functioning of specialised bodies to promote equality and/or combat discrimination – Final Report, 2002* (reporte realizado a solicitud del Comisión Europea en el marco del programa acción comunitario para combatir la discriminación 2001-2006).

integración (Italia). Pero en otros casos, como en el del *Centro de expertos en la edad y la sociedad* (Países Bajos) o el *Centro de consulta y de documentación sobre la discriminación racial* (Dinamarca) se trata de fundaciones independientes que no han sido establecidas como efecto de un acto del legislador.

De acuerdo a las recomendaciones mencionadas más arriba, se ha insistido en la importancia de que las Instituciones destinadas a combatir la discriminación estén amparadas por un mandato legal. Además, se ha hecho hincapié en el hecho de que este mandato sea claro y difícil de modificar por las administraciones o gobiernos en turno. En algunos casos, como el *Ombudsman de Suecia* y la *Comisión de Igualdad de Irlanda* están bajo la regulación de diversos ordenamientos legales según diferentes ámbitos de discriminación.

-Estructura

En lo general, existen dos tipos de conformación de los Consejos en estas Instituciones: sea por miembros elegidos por su prestigio o como representantes de otras Instituciones. Sus periodos en el cargo duran entre 3 y 6 años.

En lo que se refiere a su estructura varían desde organizaciones pequeñas y flexibles, hasta grandes complejos administrativos, con planes corporativos, monitoreos de rendimientos, etc. La organización del trabajo se organiza tanto a partir de la creación de grupos de trabajo multidisciplinarios, según las necesidades de las tareas solicitadas –tal y como sucede en el caso de la *Oficina nacional danesa contra la Discriminación Racial*–, como a partir de estructuras por departamentos administrativos. Cabe notar que estas Instituciones suelen confrontar la siguiente disyuntiva: sea de tratar de forma separada cada tipo de discriminación, o grupo discriminado, con la ventaja de conseguir un grado elevado de especialización; o de tratarlos de forma conjunta, combinando competencias y sumando así conocimientos adquiridos en el estudio de los diferentes campos de discriminación (la tendencia dominante tiene a privilegiar éste último enfoque).

- Accesibilidad

Generalmente se hace particular hincapié en la accesibilidad a las Instituciones en el sentido amplio del término: física, administrativa, lenguaje del personal a su servicio, imagen, confiabilidad...con el fin de propiciar un recurso fácil por parte de las víctimas a la Institución.

- Fondos

Las 21 Instituciones europeas que se ocupan de temas relacionados con el combate a la discriminación, reciben fondos públicos, sea que reciben de forma directa un presupuesto anual o que reciben los fondos de forma conjunta con o subordinada a otra Institución.

-Tendencia a la creación de un único órgano de lucha contra las diferentes formas de discriminación

Los casos del Reino Unido y de la Comisión de Igualdad para Irlanda del Norte, son ejemplos de la tendencia a aglutinar los diferentes organismos nacionales encargados de luchar contra las diversas formas de discriminación en uno solo.

- *Ámbitos de acción*

Las facultades para intervenir de investigación, resolución, asesoría o coadyuvar se circunscriben generalmente a las áreas del trabajo y del empleo. Hecho que, como ya se ha señalado, muestra los límites de las políticas de lucha contra la discriminación por parte de la Unión Europea.

- *Modos de acción ante las víctimas directas de la discriminación*

Las modalidades de acción con las que cuentan las Instituciones en lo que se refiere al apoyo a víctimas de discriminación directa son amplias: proveer de información sobre derechos, asistir a las víctimas, tratar con quejas y demandas, llevar a cabo investigaciones, propiciar y conducir acuerdos y mediaciones, tomar decisiones formales y dar asistencia ante los tribunales.

a) *Información sobre derechos y legislación*

La mayoría de los organismos ofrecen información sobre derechos individuales, legislación y casos de ley. Generalmente se difunde información sobre legislación y derechos en páginas de la Red electrónica (*Internet*), método que en el contexto de la sociedad europea ha sido exitoso. Es frecuente que se abra una línea telefónica para facilitar información y consejos a las personas que así lo soliciten. Igualmente se informa de forma individual y personalizada sobre cómo entablar un juicio en la materia.

Se busca también ofrecer información preventiva. Por ejemplo, respecto a las formas de interpretar la ley o cómo establecer políticas colectivas en determinados contextos.

Coadyuvancia e investigación

La mayor parte de las Instituciones se limitan a coadyuvar en la presentación de la demanda. Sin embargo, en algunos casos, como el de la *Comisión Británica para la igualdad Racial*, se cuenta con la facultad formal de investigar y acceder a la información relevante de las partes durante los procesos. En el caso de la *Comisión danesa para la igualdad de trato*, las partes están obligadas jurídicamente a proveer la información que ella les solicite.

Algunas instituciones tienen facultades de iniciativa propia en la investigación si se presume discriminación estructural en algún sector de la sociedad. Tal es el caso del *Ombudsman Sueco contra la discriminación étnica*, del *Grupo Francés de Estudio y lucha contra las discriminaciones*, de la *Comisión Británica para la igualdad Racial* y de la *Autoridad para la Igualdad en Irlanda*.

En otros casos, algunas Instituciones, como el *Centro Belga para la igualdad de oportunidades y la lucha contra el racismo*, hacen uso de investigaciones cualitativas como la llamada “prueba situacional” o “estudios de casos” que permite comprobar si, por ejemplo, al enviar una docena de personas caracterizadas por vestimentas étnicas o rasgos raciales reciben un trato discriminatorio sistemático en determinados lugares (discotecas, bares...).

Asistencia, coadyuvancia y mediación

Algunos organismos ofrecen asistencia legal sea a través de asesoría y coadyuvancia o incluso bajo el papel de representantes o como parte ante tribunales. Fuera del ámbito judicial, las quejas y conflictos pueden ser resueltos por medio de demandas escritas hechas por la Institución en nombre de la víctima, tal y como lo hace *El Centro Belga para la igualdad de oportunidades y la lucha contra el racismo*. Sin embargo, la intervención que se privilegia es la mediación bajo el supuesto que un acuerdo voluntario es una vía menos costosa, financiera y socialmente, para la resolución de los conflictos motivados por la discriminación.

Sólo pocos organismos – entre los que se cuentan el *Centro Belga para la igualdad de oportunidades y la lucha contra el racismo*, el *Centro Danés de consulta y de documentación sobre la discriminación racial* o la *Autoridad irlandesa para la igualdad* – tienen experiencia en el envío directo ante tribunales y en la constitución de parte. En el caso del *Centro Belga para la igualdad de oportunidades y la lucha contra el racismo* tiene facultades para interponer demandas incluso en casos de discriminación indirecta.

Otra forma de acción consiste en impartir cursos destinados a prevenir la discriminación y la reincidencia para los empleados de aquellas empresas o sociedades que han sido halladas culpables en casos de discriminación.

Facultades cuasi judiciales

Solamente dos instituciones cuentan con facultades cuasi judiciales. La *Comisión (holandesa) para la igualdad de trato* puede expedir reglas, sin embargo, éstas no tienen carácter vinculatorio, sólo son sugeridas. Sólo la *Oficina del Director de investigaciones de igualdad* (Irlanda) cuenta con la facultad de emitir regulaciones de carácter vinculatorio.

Recomendaciones

El Reporte sobre organismos especializados para promover igualdad y/o combatir la discriminación solicitado por la Comisión Europea³⁴, hace las siguientes recomendaciones a dichas Instituciones:

- Privilegiar el enfoque dirigido a un cambio estructural a mediano o largo plazo, sobre la asistencia a casos individuales
- La Institución debe ser facultada a hacerse cargo de casos jurídicos susceptibles de generalización
- La asistencia debe ser gratuita tanto para las víctimas como para los posibles testigos.
- Evitar la confusión entre su papel de mediadora y de protectora de la ley, por lo que se sugiere que distintas Instituciones realicen estas actividades.

³⁴ *Report on the role, structure and functioning of specialised bodies to promote equality and/or combat discrimination – Final Report, 2002* (reporte realizado a solicitud del Comisión Europea en el marco del programa acción comunitario para combatir la discriminación 2001-2006).

Acción política

El papel político de las Instituciones puede ser formal o informal. En el primer caso, la Institución está facultada para participar activamente en la formulación o revisión de la legislación. Sea por medio de consulta, comentario, opinión o, incluso, mediante la presentación de un borrador o anteproyecto de ley. En el segundo caso, el informal, se presentan estudios, comentarios sobre políticas de lucha contra la discriminación al gobierno o a los legisladores, se realizan campañas públicas a favor de una determinada legislación o se participa como experto ante las instancias administrativas competentes. Los diferentes estudios de la UE sugieren la conveniencia de institucionalizar la participación de los organismos especializados en la lucha contra la discriminación.

Difusión de Información, investigación y sensibilización

Una de las misiones más frecuentes y medulares de las Instituciones de lucha contra la discriminación es la de proveer de información sobre legislaciones y discriminación. Para ello, se conduce investigaciones o se crean comisiones de investigación, se imprimen publicaciones y estudios sobre legislaciones en la materia. Igualmente se crean sitios de Internet que además de sensibilizar y difundir información, permiten hacer consultas y encuestas al público.

Las investigaciones sirven para descubrir formas de discriminación socialmente poco visibles (pero probablemente por ello mismo, más perniciosas), identificar deficiencias en las leyes vigentes o para caracterizar prácticas discriminatorias y producir recomendaciones a las instancias susceptibles de verse involucradas en actos discriminatorios.

Capacitación

Algunas instituciones, como la *Comisión (británica) por la igualdad racial*, imparten cursos masivos de capacitación a funcionarios quienes están obligados por ley a seguirlos.

Campañas de información

Las campañas de información a gran escala no son muy frecuentes debido a los costos y/o a sus pobres resultados. Sin embargo algunas Instituciones, como la *Comisión de derechos de los discapacitados* (Reino Unido) llevan a cabo cada año campañas ambiciosas. De aquí que otras Instituciones prefieran dirigir sus esfuerzo y campañas a entidades (por ejemplo, empresas) específicas y particularmente susceptibles de producir un efecto (simbólico o político) particularmente significativo o multiplicador.

Redes

La formación de redes de (información, documentación, investigación, desarrollo de estrategias...) es considerada particularmente importante, todas las Instituciones Europeas de lucha contra la discriminación han establecido vínculos de cooperación con otras entidades y asociaciones (ONG incluidas).

Recomendaciones relativas a información, investigación y sensibilización

El mencionado *Reporte sobre organismos especializados para promover igualdad y/o combatir la discriminación solicitado por la Comisión Europea*³⁵, se pronuncia a favor de las siguientes recomendaciones relativas a información, investigación y sensibilización:

³⁵ *Report on the role, structure and functioning of specialised bodies to promote equality and/or combat discrimination – Final Report*, 2002 (reporte realizado a solicitud del Comisión Europea en el marco del programa acción comunitario para combatir la discriminación 2001-2006).

-Contar con los medios e instrumentos suficientes para identificar el nivel actual de discriminación y de obstáculos a la igualdad de trato.

-Las Instituciones deben propiciar planes a largo plazo

-La capacitación debe ser utilizada para modificar prácticas discriminatorias e prevenir su repetición

-El material y los programas de capacitación deben ser dirigidos de preferencia a grupos o “blancos” específicos. La experiencia generada de esta manera debe servir como fuente de información.

-La capacitación se debe centrar en “blancos” con potencial multiplicador (por ejemplo, jefes o *leaders* de opinión)

Formalizar redes de trabajo que permitan compartir conocimiento y capacidades entre Instituciones dedicadas a la lucha contra la discriminación.

Organismos de la Unión Europea para la lucha contra la discriminación

País	Institución	Grupos Protegidos o motivos de discriminación	Función	Marco Legal.
Bélgica	Centro para la igualdad de oportunidades y la lucha contra el racismo (1993) ^{36, 37}	Por origen racial o étnico El centro también amplía su marco de trabajo cuando la discriminación este fundada por motivos de religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual,	Formación y coordinación con ONG Consejos jurídicos Mediación Realiza estudios Publica informes. Presenta recomendaciones sobre asuntos de discriminación al gobierno.	Ley federal para prohibir todas las formas de discriminación (2003). ³⁸
		Forma de exclusión o distinción, color, origen nacional, estado civil, nacimiento, estado de salud actual y futuro, características físicas.	Llevar asuntos ante la justicia	
		Por origen racial y étnico, motivos por religión, esencialmente en relación con el antisemitismo, y discriminación a musulmanes.	Hacer campañas Formación en el tema Consejos en materia política Mediación	
	Comisionado de asuntos externos del Senado de Berlín. ³⁹ (identificada como Comisión para la integración y migración)	Por origen racial y étnico. Por religión. Indirectamente cuestiones de género.	Realiza declaraciones concernientes a los problemas de discriminación Realiza campañas.	Ley del 10 de Junio de 1997.
Alemania	Consejo para la igualdad étnica	Por origen racial y étnico. Por religión.	Tienen línea de asistencia telefónica. Asistencia jurídica. Representación legal. Proyectos de Investigación.	Ley relativa a la discriminación en el empleo. 2001. ⁴⁰

³⁶ Es un servicio público autónomo, depende del gobierno federal.

³⁷ Ley del 15 de febrero de 1993. Esta ley fue la que dio origen al Centro y fue modificada el 23 de febrero de 2003.

³⁸ Esta ley prohíbe toda discriminación fundada en las características físicas, estado civil, lugar de nacimiento, y la salud.

³⁹ Por su nombre en español. En Alemán: *Die Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin*.

⁴⁰ Está prohibida la discriminación como consecuencia de las características físicas, estado civil, lugar de nacimiento y salud, así como la discriminación por motivos de origen étnico, religión o creencia, edad u orientación sexual, además de prohibir la discriminación por motivos de opiniones políticas y actividad sindical.

Dinamarca	Centro de consulta y documentación sobre la discriminación racial. ⁴¹			Ley de Igualdad laboral, 1998
	Centro de Derechos Humanos			
	Consejo para las minorías étnicas.	Por origen racial y étnico	Constitución de redes. Prescripción de medidas de reparación, y corrección de prácticas discriminatorias. Sensibilización y lucha contra todas las domas de discriminación.	
	Comisiones departamentales de acceso a la ciudadanía. ⁴²	Por origen racial y ético	Numero telefónico de asistencia gratuito (Número verde) (114) Examen en los casos de discriminación. Investigaciones. Realización de campañas.	
Francia	Grupo de estudio y de lucha contra las discriminaciones ⁴³	Por genero, estado marital, situación familiar, orientación sexual, convicciones religiosas, edad, discapacidad, raza, (también comprende color, nacionalidad u origen étnico) y aquellos que pertenecen a la comunidad de la gente viajera.	Actividades enfocadas a eliminar la discriminación ilegal y a promover la igualdad de oportunidades. Examinar regularmente la legislación en materia de igualdad y de ser necesario hacer propuestas de modificación al ministro, además de hacer públicas las características de la legislación antidiscriminatoria. Servicios jurídicos que estudian sobre cuestiones de igualdad Códigos de buena practica. Campañas de información y de formación.	Ley de inmigración. ⁴⁴

⁴¹ Las funciones del centro están en riesgo de ser reducidas debido a constantes interrupciones financieras por parte del gobierno desde 2002

⁴² Por sus siglas en francés CODAC (*Commission Départementale d'Accès à la Citoyenneté*), fue creada el primero de marzo de 1999

⁴³ Por sus siglas en francés, GELD (*Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations*). Creado en 1999

⁴⁴ Según la ley de inmigración actual, que podrá ser modificada para ofrecer la protección requerida por las directivas, se está realizando un esfuerzo especial para evitar «toda formalidad innecesaria» al tratar los casos de

	Autoridad para la igualdad. ⁴⁵	Por genero, estado marital, situación familiar, orientación sexual, convicciones religiosas, edad, discapacidad, raza, (también comprende color, nacionalidad u origen étnico) y aquellos que pertenecen a la comunidad de la gente viajera.	Es un tribunal cuasi-judicial. Mediación. Estudios sobre las quejas. Sus decisiones son obligatorias y ejecutorias.	
Irlanda	Tribunal para la Igualdad. ⁴⁶	Por discapacidad.	Realiza o encarga actividades de investigación o de otro tipo relacionadas con las discapacidades y ayuda a la recogida de información estadística para la planificación, transmisión y control de programas y servicios para personas discapacitadas.	
	Autoridad Nacional sobre la discapacidad 2000	Cubre también la integración, y no se limita a la discriminación, los motivos son por origen racial y étnico, religión y creencias.	Proposiciones y comentarios concernientes a las proposiciones de ley.	
	Comisión para las políticas de integración.	Por cuestiones de raza y etnia.	Presenta proposiciones y aconseja sobre las decisiones políticas sobre políticas a seguir. Realiza campañas y formación. Recibe quejas sobre discriminación racial. Asiste a víctimas de discriminación. Asesora en caso de que la queja que se reciba no sea de su competencia	
Italia	Comisión especial contra la discriminación racial. ⁴⁷	Por cuestiones de religión, convicciones y opiniones personales, orientación política, raza, genero, nacionalidad, preferencia sexual, estado marital, duración en el empleo (tiempo completo y parcial). La comisión ya no se ocupa	Realiza investigaciones por propia iniciativa para comprobar si hay discriminación. Inicia acciones legales. Formación. Estudio sobre las quejas. La comisión toma sus	Declaración Nacional contra la discriminación 1992. Ley que establece derechos de las personas

discriminación. En estos casos el juez tiene la facultad de dictar una orden provisional para poner fin a la discriminación.

⁴⁵ Es un organismo independiente, fue creado por la ley de igualdad de empleo en 1998, y se estableció el 18 de octubre de 1999.

⁴⁶ Oficina del director de investigaciones de la igualdad (ODEI), llamada en adelante ODEI- Tribunal para la igualdad.

⁴⁷ Órgano permanente creado por la Ley del 27 de Julio

		de la discriminación fundada en la edad y la discapacidad, pero se esta trabajando en una ley para considerar estos factores.	decisiones y emite avisos de las recomendaciones que no son obligatorias, pero por regla general se cumplen. Debe publicar informes cada cinco años sobre el funcionamiento de la legislación.	con discapacidad Ley de igualdad de trato de 1994.
Luxemburgo	Comisión para la igualdad de trato. ⁴⁸	Asunto relacionados con la edad. Además comprende aspectos sobre género y etnia.	Realiza material pedagógico. Tiene un rol informativo de consultación sobre las políticas a propósito de la promoción de las actividades de investigación.	En 1999, entraron en vigor leyes que prohíben la discriminación en el empleo, por motivos de origen étnico, discapacidad y orientación sexual. ⁴⁹
Países Bajos ⁵⁰	Centro de expertos en la edad y la sociedad.	Por raza y etnia.	Hace recomendaciones sobre la adopción de medidas legislativas. Conduce investigaciones.	Ley de contratos de empleo 2001. ⁵¹ Ley de igualdad. ⁵²
	Buró Nacional contra la discriminación racial.	Por cuestiones de discapacidad física o mental. Más adelante se vera cuestiones relacionadas con el VIH-Sida.	Hace exámenes a la legislación. Hace campañas y formación. Da asesoría por teléfono. Lleva a cabo conciliaciones. Competencias ligadas a cuestiones de empleo. Trabaja para la promoción de políticas para la completa participación e igualdad entre las personas con discapacidad.	
	Defensor del pueblo para los discapacitados. ⁵³	Orientación sexual.	Hace exámenes a la legislación. Hace campañas y formación. Da asesoría por teléfono.	

⁴⁸ Creado en 1994 como órgano independiente

⁴⁹ Estas leyes requieren ser modificadas y ampliadas para ofrecer la protección exigida por las directivas

⁵⁰ En los Países Bajos se han establecido oficinas contra la discriminación en más de 40 ciudades.

⁵¹ Está prohibida la discriminación como consecuencia de las características físicas, estado civil, lugar de nacimiento y salud, así como la discriminación por motivos de origen étnico, religión o creencia, edad u orientación sexual, además de prohibir la discriminación por motivos de opiniones políticas y actividad sindical. También la discriminación fundada en el idioma.

⁵² Próximamente entrará en vigor.

⁵³ Establecido en 1994.

			Lleva a cabo conciliaciones. Competencias ligadas a cuestiones de empleo. Ve además todas las cuestiones relacionadas a la discriminación sexual en el trabajo	
Suecia ⁵⁴	Defensor del pueblo para la orientación sexual. ⁵⁵	Por raza, etnia y religión.	Hace exámenes a la legislación. Hace campañas y formación. Da asesoría por teléfono. Lleva a cabo conciliaciones. Competencias ligadas a cuestiones de empleo	Ley de discriminación por discapacidad. Ley sobre igualdad racial. ⁵⁶
	Defensor del pueblo para las minorías étnicas. ⁵⁷	Por origen racial y étnico. El Defensor para las minorías es consultado en situaciones de demanda de asilo y en casos de expulsión. También se incluyen temas sobre minorías indígenas.	Por derecho puede presentar proposiciones de ley. Consulta en los asuntos de demanda de asilo y de expulsión. Consejos jurídicos. Asistencia judicial.	
	Defensor del pueblo para las minorías. ⁵⁸	Por raza	Su rol es la consulta sobre las políticas relativas a la ley sobre relaciones entre razas. Realización de materiales pedagógicos. Realiza campañas y formación. Asistencia a los tribunales para los procesos. Servicios de conciliación. Representación legal. Trabajar para la eliminación de la discriminación. Promueve la igualdad de oportunidades, y las buenas relaciones entre las personas de diferentes grupos raciales, monitorea la forma en como actúa el <i>Race Relations Act</i> .	
Finlandia	Comisión por la	Por discapacidad.	Consejos al gobierno	Ordenamiento

⁵⁴ En Suecia se han establecido en 13 ciudades, para que las víctimas de discriminación racial puedan recibir información sobre cómo prevenirla y sobre las acciones legales que pueden iniciar para pedir compensación.

⁵⁵ Fundado en 1999.

⁵⁶ Entra en vigor este año, ha sido creada con el fin de cumplir los requisitos de las dos directivas en un único documento legislativo. También pretende incluir todos los motivos de la ley de contratos de empleo.

⁵⁷ Creado en 1986.

⁵⁸ Creado en enero de 2001

	igualdad racial. ⁵⁹	La definición cubre igualmente la discapacidad sensorial y las relativas a las dificultades de aprendizaje.	sobre las políticas relativas a la ley sobre relaciones entre razas. Realización de materiales pedagógicos. Campañas y formación. Asistencia en los procedimientos. Servicios de conciliación. Investigaciones oficiales. Trabaja en la eliminación de toda discriminación contra las personas con discapacidad. Ve el trabajo que se realiza con la ley sobre discapacidad.	sobre relaciones raciales.
Reino Unido	Comisión de derechos de los discapacitados. ⁶⁰	Por opiniones políticas, convicciones religiosas, raza o etnia, discapacidad, genero, y estado marital.	Realiza consultas oficiales. Campañas de educación públicas. Formación. Investigaciones oficiales y notificación de prácticas no discriminatorias. Asistencia jurídica. Trabaja para la eliminación de la discriminación. Promueve la igualdad de oportunidades. Promueve las acciones afirmativas y positivas. Ve por el cumplimiento de la ley.	Código de trabajo de Portugal.
	Comisión para la igualdad de Irlanda del Norte ⁶¹	Por raza, Color, nacionalidad y origen étnico.	Recolecta información sobre discriminación. Recomienda adoptar medidas legales que sirvan para el combate a la discriminación.	
	Comisión para la igualdad y contra la discriminación racial. ⁶²	Examina cuestiones generales relacionadas con la discriminación, especialmente en el empleo.	Puede adoptar decisiones no vinculantes en casos individuales de controversia entre patrón y empleado. Lleva a cabo mediaciones.	

⁵⁹ Establecido en 1976

⁶⁰ Se creó en 2000, después de la aprobación de la legislación para proteger a las personas con discapacidades.

⁶¹ Órgano permanente, creado en 1998.

⁶² Creada por la ley 134/99 el 28 de agosto de 1999.

Portugal	Comisión de igualdad de trato. ⁶³	Similares a las de la Comisión.	Aconseja y ayuda a las víctimas de discriminación. Tendrá el poder de iniciar procedimientos de conciliación y de tomar decisiones no vinculantes.	
Austria	Oficina para la Igualdad de Trato. ⁶⁴			

65

Datos adicionales sobre Legislaciones y organismos de lucha contra la discriminación por países miembros de la Unión Europea.

Como se ha mencionado con anterioridad, como efecto de la puesta en marcha de las directivas relativas al tema de la discriminación en distintos ámbitos, los países miembros de la Unión Europea han tenido que hacer cambios importantes en materia de discriminación, cambios que se reflejan tanto en su marco legal, como en la creación de organismos que complementan la lucha contra la discriminación, además de la modificación en sus leyes.

A continuación, un complemento a lo ya expuesto en el cuadro anterior.

Austria

Austria es uno de los países miembros de la UE que ha realizado menos cambios como efecto de las directivas. Con respecto a alguna legislación existente en el tema de la no discriminación hasta antes de 2003, está limitada a lo que existe en el ámbito constitucional, penal, criminal y administrativo, por lo que no hay aún una ley en el tema. Austria ha fundado su acción legal en materia de discriminación en la *Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de discriminación racial* adoptada en 1972, siendo ésta su fuente principal.

Pero, en julio de 2003 se presentó el proyecto de Ley llamado *Acta de Igualdad de Trato (Gleichbehandlungsgesetz)*, regula por provincias, que debe integrar las directivas europeas, está debió ser votada en junio de 2004. Ella cubre todos los motivos de discriminación incluidos en las directivas, salvo la discapacidad: el trato igualitario de hombres y mujeres, el trato igualitario independiente de la raza, origen étnico, religión y creencia u orientación sexual en el lugar de trabajo, además de cubrir la igualdad de trato independiente de la raza y el origen étnico en otros ámbitos. Además señala la igualdad de trato en áreas tales como son: la protección social incluyendo seguridad social, ventajas sociales, educación, acceso a servicios públicos.

Se estableció una *Comisión de la Igualdad de trato* y una *Oficina para la igualdad de trato*.

⁶³ Su nombre en alemán es: *Gleichbehandlungskommission*.

⁶⁴ Su nombre en alemán es: *Gleichbehandlungsanwaltschaft*.

⁶⁵ La elaboración de esta información se ha apoyado en el *Informe anual sobre igualdad y no discriminación 2003: Hacia la diversidad* y de *Promouvoir la diversité : 21 organismes pour promouvoir l'égalité et combattre la discrimination dans l'union européenne: rapport de synthèse*

Las funciones de la comisión se ampliaron para que se ocupe de discriminación por motivos de género, y lo establecido en el artículo 13 del Tratado de Ámsterdam, y las causas previstas por las directivas, excepto en lo que respecta a discapacidad.⁶⁶

Incumbe a cada *Land* la obligación de transferir las directivas a sus respectivos ámbitos de competencia. Se prevé a corto plazo una legislación destinada a protección de las personas con discapacidad.

Bélgica.

Debido a la constatación de un aumento constante de la discriminación, en Bélgica se creó en 1993 el *Centro para la igualdad de oportunidades y la lucha contra el racismo*. En la actualidad existen diversas leyes que protegen a las víctimas de discriminación por motivo de raza o religión, además de los instrumentos internacionales.

Su Constitución garantiza el principio de igualdad y que sin excepción, los extranjeros gocen de derechos y libertades.

El 30 de julio de 1981 se votó una ley llamada *ley Moureaux* destinada a perseguir los actos racistas y xenófobos. En 1994 se amplió el campo de aplicación de esta ley a toda relación de trabajo, del ámbito privado al público, de la formación a la colocación. En febrero de 2003, una segunda legislación destinada a adecuar la directiva europea sobre igualdad en el trabajo, significó un avance notorio en la lucha contra la discriminación. Este nuevo dispositivo legal cubre tanto el plano penal como en el civil, con el fin de combatir las discriminaciones fundadas en sexo, raza, color, origen nacional o étnico, orientación sexual, estado civil, nacimiento, estado económico, edad, convicciones religiosas o filosóficas, estado de salud actual o futuro, por discapacidad o características físicas.

El *centro para la igualdad de oportunidades* goza de una personalidad jurídica propia, con la ley de febrero de 2003 sus funciones se ampliaron. Las cuestiones sobre discriminación fundadas en sexo, las ve el *Instituto por la igualdad de mujeres y hombres*.⁶⁷

Dinamarca

Con respecto a su legislación, hasta antes de 2003, no ha habido una ley que combata la discriminación, se mencionan elementos en la Constitución danesa (ver SUPRA), pero no hay más. En 1971, pasó por el parlamento una legislación acorde a lo ya dado en la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de discriminación racial. En 1996 el gobierno danés propuso la *Declaración sobre la prohibición contra la discriminación (Bill on the prohibition against discrimination)* en el empleo y ocupación, ésta incluye la prohibición contra la discriminación directa e indirecta sobre la base de la raza, del color, de la religión, de la opinión política, de la orientación sexual o del origen nacional, social o étnico.⁶⁸

⁶⁶ Schindlauer, Dieter, *Executive summary on race equality directive, State of play in Austria*, January 2004.

⁶⁷ Bribosia Emmanuelle et Rorive Isabelle, *Résumé analytique de la directive de l'égalité de traitement sans distinction de race Etat actuel en Belgique*, Institut d'Etudes européennes & Centre de droit comparé, Université Libre de Bruxelles, 14 octobre 2003

⁶⁸ Hansen, Niels-Erik, *executive summary on race equality directive, State of play in Denmark*, January 2004.

Para cumplir con la directiva sobre la igualdad racial, salvo en el ámbito del empleo, una nueva ley entró en vigor en julio de 2003. Otra ley que debe adaptar la legislación nacional a las dos directivas de la UE fue adoptada por el Parlamento en marzo del presente año (2004).

Finlandia.

Acciones legales antidiscriminatorias se pueden encontrar en la Constitución, código penal y otras legislaciones. La ley sobre discriminación por sexo se encuentra incluida en la ley sobre igualdad entre mujeres y hombres. Para definir sus contenidos, se han basado en documentos internacionales sobre el tema y en su propio sistema legal. Por otra parte, se ha propuesto un Acta para promover la igualdad y hacer frente al mandato de las directivas que se espera entre en vigor próximamente.⁶⁹

La labor del Defensor es promover las relaciones étnicas, investigar, emitir reportes y hacer propuestas sobre discriminación en el tema de lo étnico, desarrollar la cooperación entre las autoridades y organismos concernientes al combate contra la discriminación.⁷⁰ La institución es un órgano permanente.

Francia.

A la luz de las modificaciones que se están realizando en 2004, se puede afirmar que para Francia la lucha contra la discriminación se ha vuelto un tema importante dentro de su actual agenda política. Las legislaciones referentes a la discriminación, son a la fecha: la ley del 16 de noviembre de 2001 (discriminación en el ámbito del empleo) y la ley del 17 de enero de 2002 (discriminación en el ámbito de la vivienda). Pero, en el 2003 se realizó una comisión para definir las bases sobre la creación de una futura *Alta Autoridad* independiente que tendrá competencia sobre todos los motivos de discriminación enfocada para la Unión Europea, y que se espera entre en función a finales del presente año (2004)⁷¹.

Además de las leyes antes mencionadas y del ya mencionado artículo constitucional sobre la igualdad de participación política entre mujeres y hombres, el código penal establece el principio de igualdad para todos y prohíbe la discriminación en las relaciones de trabajo. La llamada ley *Lellouche* de febrero de 2003, se refiere a cuestiones de carácter racista, antisemita, o xenófobo.

Una proposición de ley del 18 de septiembre de 2003, pretende reforzar los dispositivos legales en materia de no discriminación por orientación sexual. En julio de 2004 entró en vigor la Ley relativa a la solidaridad para la autonomía de las personas de edad y las personas discapacitadas.

Respecto a los organismos de lucha contra la discriminación, ya se ha mencionado la propuesta para establecer una *Alta Autoridad* competente frente a todas las formas de discriminación.

⁶⁹ Makkonen, Timo and LL. M, Researcher, *executive summary on race equality directive*, State of play in Finland, 12 october 2003.

⁷⁰ Institutional Profile, *Institutional profile of The Ombudsman for minorities*, Finland, February 2002

⁷¹ Cyril Kretzschmar, Sophie Ebermeyer, et Mathieu Dehoumon, *Résumé analytique de la directive de l'égalité de traitement sans distinction de race*, Etat actuel en France, 16 janvier 2004.

En relación a las comisiones departamentales de acceso a la ciudadanía, hay una en cada departamento, la responsabilidad de estas comisiones recaen en el Ministro del interior y en algunos casos en el Ministro de asuntos sociales y solidaridad.⁷²

Alemania.

El gobierno alemán ha hecho hincapié en su intención de combatir la discriminación, con esta finalidad ha puesto en marcha diversas actividades.

En el aspecto legal, se apega a los documentos internacionales en materia de discriminación así como aquellos que tiene la Unión Europea en conjunto. A nivel nacional, su constitución establece el principio de igualdad y prohíbe cualquier discriminación por sexo, parentesco, raza, idioma, por origen territorial, tipo de fe, religión, por creencias políticas y por discapacidad.

Al igual que su Constitución, otras leyes como la criminal, civil, laboral, establecen de alguna manera y dependiendo el tema, la no discriminación.

No se cuenta con un cuerpo u organismo que se haya implementado o se especialice en el tema. Sin embargo, hay instituciones federales que se encargan de revisar las políticas en materia de igualdad de trato, además de tratar temas relacionados tangencialmente con la discriminación.⁷³

Grecia.

En Grecia no se pueden constatar muchos avances legales o institucionales respecto a la lucha contra discriminación. Con respecto a la legislación secundaria, este estudio no encontró ninguna disposición relativa al principio general de no discriminación como tal. Sin embargo, en 2004 un proyecto de ley que debe cubrir ambas directivas ha sido presentado al Parlamento. Su Constitución menciona únicamente en algunos de sus artículos la prohibición de la discriminación racial. Como complemento a ésta, se puede mencionar una ley (927/1979) relativa únicamente de la eliminación de la discriminación racial. En 1984, Grecia ratificó la ley 1424/1984 creada para eliminar toda discriminación en el empleo y la ocupación.

KEITH es un organismo del estado griego que se encarga de exclusivamente de temas de igualdad de género. En 2003, se dio la iniciativa para la creación del *Ombudsman* de Grecia, con la intención de que promueva el principio de igualdad sin que exista discriminación alguna.⁷⁴

Irlanda.

En Irlanda se puede constatar un avance significativo en la lucha contra la discriminación. Cuenta con dos leyes secundarias que en la actualidad son la base legal en el campo de la discriminación: el *Employment Equality Act 1998*, y el *Equal Status Act 2000*. En estos dos

⁷² Institutional Profile, *Regional Citizenship Commissions*, France.

⁷³ Matthias Mahlman, *Executive Summary on race equality directive* State of play in GERMANY, 22 October 2003.

⁷⁴ Dr. Nicholaos Sitaropoulos, *executive summary on race equality directive*, State of play Greece, 12 October 2003.

documentos se prohíbe actos discriminatorios bajo nueve motivos: por género, estado civil, estado familiar, raza, edad, discapacidad, orientación sexual, creencia religiosa, o pertenencia como miembro de algún grupo de trabajadores (sindicatos), con el término de raza se incluye o va implícito, raza, color, nacionalidad, origen étnico o nacional.

Estas dos leyes, una vez puestas en práctica, dieron vida al Tribunal para la igualdad, y por su parte la ley de 1998 estableció la Autoridad para la igualdad como un cuerpo independiente, que tiene como mandato prohibir y eliminar todas aquellas conductas discriminatorias cubiertas por las dos leyes antes mencionadas.⁷⁵

En 2004, se ha presentado un proyecto de ley con el fin de solventar las lagunas aún existentes en relación a las directivas europeas.

Italia.

Hasta 2003, Italia no parece haber realizado un gran avance respecto a la no discriminación. La ley de Inmigración de 1998, es lo único ordenamiento que dispone de la creación de un organismo (no autónomo): *Dipartimento per le pari Opportunity*, éste organismo se encarga únicamente de discriminación por motivo de género.⁷⁶

En agosto de 2003, dos decretos han sido adoptados para conformar la ley italiana a las directivas europeas.

Luxemburgo.

Luxemburgo es un de los países de la Unión europea que no ha experimentado un número significativos de actos discriminatorios, a pesar de que su territorio esta conformado en la mayoría por inmigrantes. Sin embargo, se ha creado un Centro Intercomunitario que estudia la evolución de la discriminación xenófoba según los diferentes estratos sociales.

Respecto al principio de no discriminación, éste se encuentra cubierto en Constitución, pero ésta solo cubre a aquellos nacionales. Igualmente, el código penal prohíbe la discriminación colectiva o individual, y más adelante la ley del 27 de Julio de 1993 establece que: *toda discriminación contra una persona o grupo de personas o comunidades según la raza, color, nacionalidad, origen étnico, religión, de todas esas personas esta prohibida.*

La *Comisión Especial Permanente contra la Discriminación* es el organismo encargado en la materia en este país. Las peticiones a dicha esta Comisión no pueden ser recibidas sino hasta que se hayan agotado las instancias locales, por esta razón no puede ser considerado como un órgano independiente como lo establecen las directivas.⁷⁷

Los Países Bajos.

En los años 80's se creó el *Buró Nacional Contra la Discriminación racial* como una organización independiente y no gubernamental para combatir a la discriminación, éste

⁷⁵ Ellis, Dave, *executive summary on race equality directive*, State of play Ireland, 29 september 2003.

⁷⁶ Simoni, Alejssandro, *executive summary on race equality directive*, State of play in Italy, 17 octubre de 2003.

⁷⁷ Moyse, Francois, *executive Summary on race equality directive*, State of play in Luxembourg, 22 octubre de 2003.

promueve el dialogo, resuelve diferencias, y encuentra e implementa soluciones respecto del tema del tema de la discriminación racial.

En 1994, se publicó la ley de la Igualdad de Trato que daría luz a la *Comisión para la Igualdad de Trato*,⁷⁸ en abril de 2004 entraron en vigor las modificaciones a esta ley que la hacen conforme a las directivas de la UE.

El centro de expertos en la edad y la sociedad fue conocido como *Oficina nacional sobre discriminación de edad* (este organismo es el único que trata específicamente cuestiones de edad), fue establecido en 1994, y para 1998 se estableció como órgano permanente. Además de las funciones ya mencionadas, también trabaja con organismos encargados de lucha contra la discriminación etarea.⁷⁹ Una nueva ley destinada a luchar contra éste último tipo de discriminación entró en vigor el 1 de mayo de 2004.

Portugal.

Las disposiciones legales relativas a la no discriminación en Portugal, son relativamente recientes. Sin embargo, cuenta con la *Comisión para la Igualdad y Contra la Discriminación Racial* que es presidida por el Presidente del *Alto Comisionado para la Inmigración y las Minorías Étnicas*. La función del *Alto Comisionado* fue establecida por la ley del 17 de Noviembre de 1995 (ley 269-A/95).⁸⁰

Como ley base tienen un nuevo Código de Trabajo de Portugal que entró en vigor en diciembre de 2003.⁸¹ Cubre todos los motivos de discriminación identificados por las directivas y algunos más (opinión política y afiliación sindical). La ley 18/2004 prohíbe toda discriminación por motivos de raza u origen étnico. La Comisión tiene la labor de: conocer sobre todas las practicas discriminatorias y aplicar sanciones, hacer recomendaciones y adoptar medidas legales, promover estudios e investigaciones, preparar reportes anuales.

España.

Se puede considerar que no se cuentan con muchos avances en la materia en España. La *ley sobre los derechos y obligaciones de los extranjeros* es el instrumento más significativo en materia de no discriminación. Respecto a las instituciones, no se cuenta con un cuerpo oficial responsable; sin embargo, existe un Consejo para la promoción de igualdad de trato de todas las personas y sin discriminación.⁸²

Suecia.

En los últimos años no ha habido una fuerte transformación en el tema de la discriminación, salvo en el ámbito del empleo. Como en la mayoría de los países, la Constitución es la principal herramienta legal para invocar el principio de igualdad y en algunos casos el de discriminación.

⁷⁸ Zwamborn, Marcel, *executive summary on race equality directive*, State of play in The Netherlands, 19 november 2003..

⁷⁹ Institutional Profile, *Expertise Centre Age and Society*, The Netherlands.

⁸⁰ Institutional Profile, *Commission for Equality and Against Racial Discrimination*, Portugal.

⁸¹ Malheiros, Manuel, *executive summary on race equality directive*, State of play in Portugal, 19 october 2003.

⁸² Cachón, Lorenzo, *executive summary on race equality directive*, State of play in Spain, 27 november 2003

Un conjunto de leyes antidiscriminatorias fueron creadas, sobre temas de etnia, religión, otras creencias, género, discapacidad, y orientación sexual, además de leyes sobre discriminación en el ámbito de la educación superior, que incluyen la discapacidad como motivo de discriminación.

Se cuenta con cuatro representantes del pueblo encargados de hacer cumplir estas leyes, además de otras leyes, que son: el representante del pueblo para la discriminación étnica, para la igualdad de oportunidades, contra la discriminación sexual y para la discapacidad.

En julio de 2003 surgió una ley contra la discriminación que prohíbe la discriminación por motivo de origen étnico, religión u otras creencias, orientación sexual, discapacidad, en inicios de negocios, actividades ocupacionales, miembros de algún club, en materia de empleo y vivienda.⁸³

Reino Unido e Irlanda del Norte

Ambos países han hechos esfuerzos significativos para cumplir con los requerimientos de las directivas y al artículo 13 de Tratado de Ámsterdam.

A diferencias de otros países, el Reino Unido no tiene una Constitución escrita en la que se garantice el derecho a la igualdad de trato, ciertos derechos son protegidos mediante decisiones de las cortes. Sin embargo, en 1976 se creó la *ley sobre relaciones raciales*. Una última modificación mediante regulaciones tuvo lugar en el año 2003, con la intención de implementar las dos directivas de la UE en la materia; esta ley estableció la *Comisión para la Igualdad Racial*.

En el caso de Irlanda del Norte, existe un ordenamiento sobre relaciones raciales de 1997 que estableció la *Comisión para la Igualdad racial*. En 1998 la ley de Irlanda del Norte, dio lugar a la creación de la Comisión para la Igualdad de Irlanda del Norte, sin embargo, aún no entra totalmente en funciones.

Ambas instituciones tienen las mismas obligaciones y poderes.⁸⁴

⁸³ Lappalainen, Paul and Johnsson, Christina, *executive summary on race equality directive*, State of play in Sweden, 18 october 2003.

⁸⁴ Cohen, Barbara, *executive summary on race equality directive*, State of play in United Kingdom, 30 september 2003.

IV. Conclusiones

Se puede considerar que el sistema de Derechos de la UE se caracteriza por: jugar un papel pionero en establecimiento de los derechos del hombre; por aplicarse en una zona relativamente homogénea; por la vinculación de estos países en el marco de la misma Unión, en el del Consejo de Europa y hasta hace poco, en el de la OSCE. A diferencia del sistema africano caracterizado por su enfoque holista que pone el acento tanto en los derechos como en los deberes o, en una menor medida, en la Declaración Americana de derechos y obligaciones, el enfoque europeo está marcado al mismo tiempo por su individualismo como por el papel primordial del Estado o del gobierno que debe garantizar la protección de los derechos y libertades fundamentales⁸⁵.

Si bien en un principio los Tratados constitutivos de la UE no contenían referencia a ningún catálogo de derechos fundamentales, pronto se hizo necesario su elaboración. El *Acta única* de 1986 y luego el *Tratado de Maastricht* firmado en 1992, dieron los primeros pasos hacia el reconocimiento explícito de los derechos humanos como fundamento normativo de la hoy Unión Europea. Pero es, sin duda, con el *Tratado de Ámsterdam* que se da un avance verdaderamente significativo y con efectos vinculatorios en relación al reconocimiento y protección de los derechos humanos y, también, a la lucha contra la discriminación. Con las Directivas “igualdad racial” e “igualdad en el empleo” y con el *Programa de Acción contra la discriminación* que han sido ampliamente comentadas en el presente estudio, se ha implementado una vasta **estrategia comunitaria contra la discriminación** que ha sorprendido incluso a los observadores más optimistas⁸⁶. Esta última no sólo tiene efectos significativos en los 25 miembros actuales de la UE, sino también entre los aspirantes a adherir a ella (dado que deben cumplir con los criterios y valores que orientan a la UE y que condicionan su adhesión).

Ahora bien, más allá de la importancia de reconocer la igualdad y la no discriminación como valores que deben orientar las políticas europeas, el primer efecto de las Directivas y políticas europeas es el de la **armonización** de las diferentes normatividades nacionales, al crear un mínimo aceptable de garantías y protecciones jurídicas. Como se ha indicado anteriormente, no se trata de una unificación, pues a pesar de fragmentos de derecho común, se preserva una pluralidad diferenciada de legislaciones. Dicho en otras palabras, lo que impide sostener la idea de un orden jurídico unitario derivado de las directivas, es la existencia de lo que ha definido la Corte Europea de derechos humanos como un margen nacional de apreciación. Por otra parte, las directivas igualmente impelen a la creación en cada Estado miembro de una instancia autónoma e independiente de lucha contra la discriminación. Al definir a la lucha contra la discriminación como una orientación política mayor en la zona europea, se produce el hecho benéfico de forzar a los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales a sujetarse a una constante **evaluación comparativa** por parte de las autoridades europeas, de las diferentes opiniones públicas y de la sociedad civil en general. Igualmente, a través de la creación de organismos especializados, se ha favorecido la institucionalización de la lucha contra la discriminación. Esto lleva a su vez a una menor opacidad del fenómeno discriminatorio y a su mejor conocimiento. Por su parte, el *Programa de Acción contra la discriminación* favorece la discusión, la valoración de enfoques, definiciones, categorías y conceptos más apropiados en la lucha contra la discriminación.

⁸⁵ Leben, Charles, “y-at-il une approche européenne des droits de l’homme?” en Alston, Philip, *L’Union Européenne et les Droits de l’homme*, Bruylant, Bruselas, 2001.

⁸⁶ Ver por ejemplo, el comentario del ex comisionado, Claude Moraes, *The Guardian Analysis*, junio de 2000.

Sin embargo, no se puede decir lo mismo del actual grado de adecuación de las directivas, hasta finales de 2003, los objetivos de las autoridades europeas no habían sido realizados como era de esperarse. Todavía en su discurso de apertura de la conferencia organizada por la Presidencia italiana en torno al tema «La lucha contra la discriminación: de la teoría a la práctica», que se celebró en Milán el lunes 21 de julio de 2003, la Comisaria Anna Diamantopoulou manifestó su desaliento ante el hecho de que la mayoría de los Estados miembros no habían incorporado a su legislación nacional la Directiva sobre igualdad racial aprobada por unanimidad en el Consejo tres años antes. Por otra parte, a pesar de que los textos de la UE asientan que “las diferentes formas de discriminación no están clasificadas por orden de importancia y son todas igualmente intolerables”, se le ha criticado pertinentemente –la paradora– de que no todos los grupos discriminados cuentan con el mismo grado de protección, ni todas las formas de discriminación son igualmente perseguidas. Como lo muestran los estudios en la materia⁸⁷, se puede constatar una jerarquía en la UE que hace que ésta haya privilegiado, en primer lugar, las normas para luchar contra la discriminación por sexo; ya que existe una amplia cantidad de resoluciones a favor de la igualdad de las mujeres. Luego, en el segundo escalón de la jerarquía, la UE se ha ocupado de la discriminación por nacionalidad. Respecto a la raza y el sexo, la UE ha dispuesto la existencia de cuotas y de organismos a favor de la igualdad. También existe una diferencia de protección en cuanto a los ámbitos: si la discriminación se produce en el ámbito del empleo, todas las categorías están protegidas; si es fuera del empleo, sólo se protege por motivo de raza u origen étnico. La crítica sugiere ampliar la legislación para cubrir una protección global para todas las categorías.

Por otra parte, el mismo Libro Verde “Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada” (Bruselas, 28.05.2004) considera que todavía en la actualidad a falta de datos fiables y comparables es un obstáculo para el desarrollo y seguimiento de políticas eficaces en este ámbito a nivel nacional y europeo

Por otra parte, la Unión Europea se prohíbe, por su régimen de competencias inducir en la esfera privada, lo que limita su capacidad de lucha contra la discriminación, en particular en el caso de los derechos de la mujer. Por lo mismo, se puede considerar que el derecho de la Unión se enfoca a proteger a las personas ya integradas (por ejemplo, en el mercado de trabajo) y no las excluidas.

A la luz de estas críticas y a la vista de los documentos y estudios en la materia, es previsible que en el futuro la UE y los Estados miembros privilegiarán el desarrollo de un enfoque integrado para hacer frente a las situaciones de discriminación múltiple y responder de una manera más eficaz a promoción de la igualdad de trato. Además de cubrir de manera global y equiparable el conjunto de motivos de discriminación y de ampliar el principio de no discriminación a otros ámbitos (más allá del empleo) –en 2004 se tiene en preparación una Directiva sobre “igualdad de trato acceso bienes y servicios”–; se podría esperar una mayor vinculación entre la lucha contra la exclusión social, regulación –más racional y humana– del mercado laboral y el combate contra la discriminación

⁸⁷ En este párrafo hacemos referencia en particular a Borrillo, Daniel, «La politique antidiscrimatoire de l’Union européenne en Borrillo», Daniel, *Lutter contre les discriminations*, La découverte, París, 2003.

V. Anexos

Vocabulario

Acoso

De acuerdo a las directivas de la UE, el acoso se produce cuando se ha violado la dignidad de una persona o ha estado sometida a un entorno intimidatorio, hostil, humillante y ofensivo (cabe notar que la definición de acoso en la legislación del Reino Unido recoge la definición de las directivas pero ha introducido una conjunción disyuntiva “u” para remplazar la conjunción copulativa “y”)

Acoso Sexual

La directiva define el acoso relacionado con el sexo de una persona como la situación en que se produce un comportamiento no deseado relacionado con el sexo de una persona con el propósito o el efecto de atentar contra su dignidad y de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

Cohesión social:

El término cohesión social comienza a utilizarse de forma más frecuente en el ámbito de los debates políticos sobre empleo y pobreza para enmarcar las medidas destinadas revertir o resolver los procesos de desintegración social parcial o total y para remediar la exclusión social y la marginación de ciertos grupos. Entre las medidas propuestas están la de garantizar los derechos sociales fundamentales, la protección social, acceso a la vivienda, la ayuda a ciertos grupos en riesgo, acceso a las oportunidades de empleo mediante la educación, acceso a la formación profesional de por vida⁸⁸. Este término designa en este caso una estrategia vista a compensar el proceso de fragmentación social.

Cabe subrayar la tensión entre la defensa de la cohesión social y la diversidad, la capacidad de los Estados y de las sociedades para administrar la diversidad es limitada. Las políticas deben por lo tanto, llegar a un equilibrio entre la promoción de la diversidad y el mantenimiento de la cohesión. La aceptación de la diversidad y la interacción entre las culturas favorece relaciones armoniosas entre las personas. En otras palabras, se puede promover la cohesión, reconociendo el valor de la diversidad.⁸⁹ Se puede considerar que el término busca resolver la oposición teórica entre Republicanismo (posición que considera prioritario las políticas de integración social) y el multiculturalismo (posición que defiende la diversidad o la identidad cultural como valores constitutivos de la identidad y de la dignidad de los individuos o grupos sociales).

⁸⁸ Comité européen pour la cohésion sociale: Avant-projet de propositions pour une stratégie de la cohésion sociale (CDCS(98)8) Annexe VI.

⁸⁹ Traducción hecha del libro : Niessen, Jan, *Diversité et cohésion: de nouveaux défis pour l'intégration des immigrés et des minorités*, élaboré pour le Conseil de l'Europe en collaboration avec la Fondation européenne de la culture, éditions du Conseil de l'Europe, 2000.

Directivas

Normas europeas. No obliga salvo a los destinatarios que ella designa (un Estado solo, varios Estados o todos los Estados) y no fija salvo el objetivo a alcanzar (y no los medios que quedan a la discrecionalidad de los Estados)

Discapacidad

En términos médicos, la incapacidad corresponde a toda reducción, parcial o total de la capacidad de cumplir una actividad de una forma o dentro de los límites considerados como normales por un ser humano.⁹⁰

El grupo de trabajo del consejo de Europa, utilizó las definiciones de la clasificación internacional de las personas con discapacidad de la OMS (1980) en la que se establece que⁹¹:

- La *deficiencia* corresponde a toda pérdida de sustancia o alteración de una función o de una estructura psicológica, fisiológica o anatómica.
- Una *discapacidad* corresponde a toda reducción (resultado de una deficiencia) parcial o total de la capacidad de cumplir una actividad de una forma, o dentro de los límites considerados como normales por un ser humano.
- La *desventaja social* de un individuo es el prejuicio que resulte de su deficiencia o de su discapacidad y que limite o prohíba el cumplimiento de un rol considerado como normal, ya sea por la edad, sexo y los factores socio culturales.

Discriminación

Conjunto de distinciones injustificadas. Estas discriminaciones pueden ser: de hecho, cuando se deben a la arbitrariedad de un individuo en la esfera privada; de derecho, cuando deriva de una ley que establece distinciones injustificadas entre los individuos en función de características o comportamientos. La discriminación jurídica puede ser de dos modalidades: represiva, cuando la norma persigue a grupos, actitudes o prácticas haciendo uso de distinciones injustificadas (por ejemplo, cuando se ilegalizan las prácticas homosexuales); en las sociedades democráticas, se presenta más frecuentemente como una negación de ciertos derechos (tal puede ser el caso del derecho al matrimonio para los homosexuales).

La Unión Europea distingue entre Discriminación directa e indirecta:

Discriminación directa

Según la definición adoptada por las directivas europeas, ocurre la discriminación directa cuando una persona es tratada de manera menos favorable que otra sea, haya sido o pudiera ser tratada en una situación análoga por motivos de origen racial, étnico, edad, religión o creencia, discapacidad u orientación sexual.

⁹⁰ Ville, Isabelle, Ravaud, Jean-Francois, *Problemes politiques et sociaux: Personnes handicapées et situations de handicap*, La documentation française, n. 892, septembre 2003, Paris, 2003, page, 118...

⁹¹ *Legislación contra la discriminación con respecto a las personas con discapacidad*, reporte elaborado por el Consejo Europeo 2000, page 73

Discriminación indirecta

Según las directivas de la UE, ésta ocurre cuando se da o se establece una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral en una persona con características particulares (étnicas, de edad...), pero que en los hechos tiene como efecto un trato desfavorable en comparación con el que reciben los demás.

Diversidad

Este término es cada vez más utilizado en Europa, en el sentido descriptivo y en el preceptivo, si bien la igualdad es la piedra angular de las políticas de integración y de protección a las minorías, la noción de diversidad ha sido introducida en los debates sobre la integración para una mejor respuesta a los cambios demográficos actuales y a sociedades cada vez más plurales (generalmente entendido esto en términos de pluralismo cultural). La defensa de este concepto no ha creado consenso, algunos teóricos defienden que las sociedades democráticas deben privilegiar la igualdad (de derechos) y no la diversidad (cultural)⁹².

Incitación a la discriminación

La incitación a la discriminación se equipara a una discriminación de hecho.

Integración de la dimensión de género (*Gender Mainstreaming*)

En el Comunicado del 21 de febrero de 1996 la Comisión Europea incorporó la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en todas las políticas y actividades comunitarias (COM (96) 67 final).

Pluralismo Cultural

El pluralismo cultural o multiculturalismo ha sido utilizado como un concepto descriptivo (las sociedades son pluriculturales) y como preceptivo (las sociedades deberían ser pluriculturales). Casi siempre ha estado asociada a la presencia de grupos diferentes, de orígenes étnicos y raciales (minorías nacionales, inmigrantes, gitanos) y no a la diversidad cultural *tradicional* como la que existe por ejemplo entre regiones, entre zonas urbanas y rurales, entre categorías profesionales, entre religiones, etc.

Los defensores del pluralismo cultural (multiculturalismo) han reivindicado la igualdad de trato y la aceptación de las diferencias culturales de los inmigrantes, de las minorías nacionales y de las comunidades gitanas. Entre los que se oponen al pluralismo cultural (multiculturalismo) se encuentran aquellos (generalmente defensores del Republicanismo) que afirman que el reconocimiento oficial y la promoción del pluralismo cultural (multiculturalismo) dañan la unidad del Estado lo que podría fragmentar a la sociedad.

La expresión se presta a múltiples interpretaciones. Por principio, puede referirse a la diversidad de los valores, estilos de vida, de las culturas, religiones y de los idiomas propios al interior de una misma sociedad. Pero también es aplicado a las formas de vida y costumbres

⁹² Ver, por ejemplo, Savater, Fernando, *Idolatría de la diversidad*, El País, 01-07-2004.

propias de los inmigrantes y a las minorías, subrayando así el valor de la diferencia. Se puede considerar también que el término reconoce la homogeneización cultural (una cultura global) y la diversificación cultural (culturas nacionales y locales). Una visión contractualista o liberal buscará defender el hecho que la diversidad señala el pertenecer de forma voluntaria más que de forma impuesta; que la gente tiene múltiples identidades, pertenece a diferentes comunidades y culturas; que la diversidad aborda de manera creativa la dicotomía de los valores, culturas universales y particulares. Por último, la diversidad requiere, al menos en un grado mínimo, una sociedad que comparta valores comunes.

Principio de Subsidiaridad

Este principio establece que en aquellos ámbitos cuya competencia no sea exclusiva de la Unión Europea, ésta no intervendrá salvo si y en la medida en la que los objetivos de acción previstos no pueden ser realizados de manera suficiente por los Estados miembros y pueden entonces, dada la dimensión o los efectos de la acción prevista, ser mejor realizados a nivel comunitario.