COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 28.05.2004
COM(2004)379 final

LIBRO VERDE

Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada

(presentado por la Comisión)

Preámbulo

Los principios de igualdad de trato y no discriminación están en el centro del modelo social europeo. Constituyen una piedra angular de los derechos y los valores fundamentales en los que se basa la Unión Europea actual.

Podemos estar orgullosos de los logros recientes que hemos conseguido en el ámbito de la igualdad de trato y la no discriminación. Se ha avanzado mucho en el corto espacio de tiempo transcurrido desde que los Estados miembros se pusieron de acuerdo sobre la necesidad de realizar una acción concertada a nivel europeo para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. La actividad en dicho ámbito se ha apoyado en la considerable experiencia de la UE en la lucha contra la discriminación por motivos de sexo.

La legislación europea ha aumentado de manera importante el nivel de protección contra la discriminación en toda la UE. Ha actuado como catalizador para desarrollar un enfoque de la igualdad y la no discriminación más coherente basado en los derechos.

Sin embargo, será necesario seguir esforzándose para garantizar que el principio de la no discriminación se aplique efectivamente en toda la Unión Europea. La discriminación continúa siendo una realidad cotidiana para millones de personas que viven y trabajan en la UE. Además, desde la adopción de los instrumentos actuales para luchar contra la discriminación a nivel europeo, han aparecido nuevos desafíos.

Entre ellos se cuenta la ampliación de la UE y, en particular, la necesidad de intensificar los esfuerzos para responder a la situación de los gitanos y otras minorías étnicas. Nuestro objetivo radica en velar por que el marco de la UE para luchar contra la discriminación por todos los motivos pertinentes se aplique y respete efectivamente en la Unión ampliada.

La política de lucha contra la discriminación es un componente importante del enfoque de la UE en materia de inmigración, inclusión, integración y empleo. Al clarificar los derechos y las obligaciones y poner de relieve los beneficios de la diversidad en una sociedad multicultural, puede ayudar a orientar un proceso de cambio basado en el respeto mutuo entre las minorías étnicas, los migrantes y las sociedades de acogida.

La política de lucha contra la discriminación debe seguir siendo un elemento eficaz de la respuesta de la UE a una serie de cuestiones de interés público. Debe apoyar los esfuerzos para combatir todas las formas de racismo y xenofobia, incluidas las recientes manifestaciones de antisemitismo e islamofobia.

La gran mayoría de los Europeos sigue oponiéndose a cualquier forma de discriminación, tal como muestra la reciente encuesta de opinión Eurobarómetro sobre la *Discriminación en Europa*. De este modo, los esfuerzos constantes de la UE en materia de lucha contra la discriminación y de promoción de la igualdad de trato reciben un mandato claro.

El desarrollo de la política de la UE en este ámbito ha sido posible gracias al apoyo y la acción conjunta de una amplia gama de partes interesadas. Espero que todas estas partes interesadas desempeñen un papel activo en el ejercicio de consulta iniciado sobre la base del presente Libro verde.

Odile Quintin, Directora General de Empleo y Asuntos Sociales, Comisión Europea

ÍNDICE

1. Introducción 4

2. Progresos realizados hasta la fecha 5

2.1. La lucha contra la discriminación como nueva competencia de la Comunidad Europea 5

2.2. Creación de un marco jurídico 6

2.3. Apoyo de la UE a las medidas para luchar contra la discriminación 8

2.4. El principio de no discriminación y los derechos sociales fundamentales 10

2.5. La no discriminación y la agenda de la UE para el crecimiento, el empleo y la cohesión social. 11

2.6. La no discriminación – contexto internacional 12

3. Desafíos futuros 13

3.1. Cuestiones relacionadas con la ampliación de la UE 13

3.2. Aplicar el marco jurídico 15

3.3. Mejorar la recopilación, el seguimiento y el análisis de los datos 17

3.4. Apoyo de la UE a las medidas prácticas para luchar contra la discriminación 17

3.5. Reforzar la cooperación con las partes interesadas 18

3.6. Integrar el principio de no discriminación en otros ámbitos políticos 21

5. Cómo participar en la consulta 23

ANEXO 24

Cuestionario 24

1. INTRODUCCIÓN

Hace cinco años, se dio un gran impulso a la lucha contra la discriminación en la Unión Europea gracias a la concesión de nuevas competencias para combatir la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

En el presente Libro Verde, se expone el análisis de la Comisión Europea sobre los progresos realizados hasta ahora. Su objetivo es recabar opiniones sobre la manera en que la UE puede proseguir e intensificar sus esfuerzos para luchar contra la discriminación y fomentar la igualdad de trato. Al hacerlo, responde a las peticiones del Parlamento Europeo y otros organismos de que se organice una consulta pública sobre el futuro desarrollo de la política en este ámbito.

El Parlamento Europeo y las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado, hasta la fecha, un papel fundamental en el desarrollo de la agenda de la UE en materia de de lucha contra la discriminación. Las autoridades nacionales han sido también esenciales para definir y aplicar dicha agenda política. Otras partes interesadas son los organismos especializados responsables de la promoción de la igualdad en los Estados miembros, las autoridades regionales y locales, los empresarios, los sindicatos, los expertos y los académicos.

La Comisión espera que todas las partes interesadas pertinentes desempeñen un papel activo en el ejercicio de consulta iniciado sobre la base del presente Libro Verde. Dada la importancia que revisten las medidas antidiscriminatorias para todas las personas que viven en la Unión Europea, la Comisión espera recibir también respuestas de la población.

En el capítulo 2 del presente Libro Verde se pasa revista a lo que ha hecho la UE en los últimos cinco años para combatir la discriminación y promover la igualdad de trato. Se examina también la relación entre estas iniciativas y otras evoluciones políticas a nivel europeo e internacional.

En el capítulo 3, se analizan los nuevos desafíos que se han planteado en los últimos años, incluidos los relacionados con la ampliación de la UE. Se evalúan las repercusiones de este contexto en evolución para el desarrollo político en el ámbito de la no discriminación y la igualdad de trato.

Las respuestas al presente Libro Verde se recopilarán principalmente a través de un cuestionario en línea[1]. El periodo de consulta pública se iniciará el 1 de junio de 2004 y finalizará el 31 de agosto de este mismo año. En el capítulo 5 de este Libro Verde se ofrecen mayores detalles sobre el modo de participación en la consulta.

Los resultados del ejercicio de consulta contribuirán a dar forma a la estrategia futura de la Comisión Europea en el ámbito de la no discriminación y la igualdad de trato. Se incluirán en las reflexiones de la nueva Comisión que entrará en funciones en noviembre de 2004. Se tendrán también en cuenta en la elaboración de la nueva Agenda de Política Social, que se aprobará en 2005. La Comisión tendrá asimismo en cuenta los resultados de esta consulta

[1] http://europa.eu.int/yourvoice/forms/dispatch.jsp?form=310&lang=ES

pública en los informes sobre la aplicación de las Directivas y el programa de lucha contra la discriminación que deberá presentar al Parlamento Europeo y al Consejo en 2005 y 2006.

2. PROGRESOS REALIZADOS HASTA LA FECHA

2.1. La lucha contra la discriminación como nueva competencia de la Comunidad Europea

En los últimos treinta años, se ha establecido un amplio conjunto de disposiciones legislativas europeas que tienen por objeto combatir la discriminación entre hombres y mujeres en materia de remuneración, condiciones laborales y seguridad social. A lo largo de los años, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha ayudado a clarificar y reforzar este marco jurídico. Actualmente, la igualdad entre mujeres y hombres se reconoce como uno de los objetivos centrales de la Unión Europea y se está haciendo lo posible para integrar esta dimensión en todas las actividades de la Unión.

Sobre la base de la experiencia de la UE en la lucha contra la discriminación por motivos de sexo, a mediados de los años 90 se llegó a un acuerdo sobre la necesidad de que la Comunidad Europea combatiera también la discriminación por otros motivos. Las organizaciones de la sociedad civil y el Parlamento Europeo fueron decisivas para llevar adelante este debate.

Como resultado de este proceso, se incluyó un nuevo artículo (artículo 13) en el Tratado CE a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en 1997. Este artículo constituyó un avance muy importante en la lucha contra la discriminación a nivel de la UE, porque permitió a la Comunidad adoptar medidas para luchar contra la discriminación por nuevas razones que incluían el origen racial o étnico, la religión o convicciones, la edad, la discapacidad y la orientación sexual.

Este artículo fue posteriormente modificado por el Tratado de Niza para hacer posible la adopción de medidas incentivadoras por mayoría cualificada en el Consejo. La acción legislativa continúa exigiendo la aprobación por unanimidad en esta institución a pesar de las propuestas presentadas por la Comisión en el contexto de la Convención Europea para avanzar hacia la mayoría cualificada.

Artículo 13

Tratado constitutivo de la Comunidad Europa (modificado por los Tratados de Amsterdam y Niza)

1. 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.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, cuando el Consejo adopte medidas comunitarias de estímulo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, para apoyar las acciones de los Estados miembros, emprendidas con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en el apartado 1, decidirá de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251.

La adopción del artículo 13 reflejaba el reconocimiento cada vez mayor de la necesidad de desarrollar un *enfoque coherente e integrado* en materia de lucha contra la discriminación. Este enfoque tiene por objeto maximizar los esfuerzos conjuntos para combatir la discriminación y aprovechar las transferencias de experiencias y buenas prácticas en los distintos ámbitos. Ofrece una base más eficaz para abordar las situaciones de *discriminación múltiple* y permite planteamientos jurídicos y políticos comunes que abarquen los diferentes motivos, incluyendo definiciones comunes de la discriminación.

Aunque reconoce los problemas específicos de los diferentes grupos, este enfoque integrado parte de la base de que la igualdad de trato y el respecto de la diversidad redundan en beneficio de toda la sociedad.

Las medidas para luchar contra la discriminación se incluyen también entre los objetivos fundamentales de la Unión Europea en el artículo 3 del proyecto constitucional que la Convención Europea presentó al Consejo Europeo en julio de 2003.

2.2. Creación de un marco jurídico

La Comisión Europea actuó con rapidez para poner en práctica las competencias establecidas en el artículo 13 y, a finales de 1999, presentó un conjunto de propuestas. De este modo, en 2000 el Consejo adoptó dos Directivas innovadoras[2], que tienen por objeto garantizar que todas las personas que viven en la UE se beneficien de una protección jurídica eficaz contra la discriminación.

La primera Directiva (Directiva «igualdad racial») prohíbe la discriminación directa e indirecta, así como el acoso y las instrucciones para discriminar por motivos de origen racial o étnico. Abarca el empleo, la formación, la educación, la seguridad social, los cuidados de salud, la vivienda y el acceso a los bienes y servicios.

La segunda directiva (Directiva «igualdad en el empleo») se concentra en la discriminación en el empleo y la ocupación, así como en la formación profesional. Aborda la discriminación directa e indirecta, así como el acoso y las instrucciones para discriminar por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual. Incluye disposiciones importantes relativas a las adaptaciones razonables para promover el acceso de las personas con discapacidad al empleo y la formación.

Las Directivas «igualdad racial» e «igualdad en el empleo» se inspiran en la anterior legislación de la CEE en materia de igualdad entre hombres y mujeres. Muchas de las definiciones y conceptos jurídicos utilizados en ambas Directivas se basan en la legislación relativa a la equidad de género o la jurisdicción del TJCE en este ámbito. A su vez, los nuevos desarrollos de la legislación de la UE en materia de igualdad entre hombres y mujeres han utilizado algunas de las innovaciones introducidas en las Directivas «igualdad racial» e «igualdad en el empleo».

Es importante subrayar que estas Directivas han aumentado significativamente el nivel de protección contra la discriminación en toda la UE. En consecuencia, puede decirse que en este

---

[2] Directiva 2000/43/CE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO L 180 de 19 de julio de 2000) y Directiva 2000/78/CE del Consejo relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303 de 2 de diciembre de 2000).

ámbito la UE dispone de uno de los marcos legislativos más avanzados del mundo. Las Directivas han hecho que todos los Estados miembros, incluidos los que ya disponían de una legislación exhaustiva en materia de lucha contra la discriminación, hayan tenido que introducir cambios importantes en sus legislaciones nacionales.

En algunos países, esto ha implicado la introducción de un enfoque completamente nuevo, basado en los derechos, en la legislación y la estrategia de lucha contra la discriminación. Hay que señalar también que muchos Estados miembros están actualizando su legislación en materia de discriminación por motivos de sexo a raíz de la modificación de la Directiva 2002/73/CE relativa a la igualdad de trato, así como transponiendo las Directivas «igualdad racial» e «igualdad en el empleo». En varios casos, esto ha llevado a adoptar disposiciones legislativas nacionales que cubren la discriminación por motivos de sexo, junto a los demás motivos de discriminación.

Las Directivas han hecho que en muchos Estados miembros se introduzca por primera vez la protección contra la discriminación por determinados motivos, obligando a establecer nuevas definiciones y conceptos jurídicos, También han llevado a crear nuevos organismos especializados en la igualdad y a reforzar las competencias de algunos organismos existentes.

Los plazos para transponer a la legislación nacional las Directivas «igualdad racial» e «igualdad en el empleo» han expirado ya[3]. En muchos Estados miembros, la transposición de estas Directivas ha experimentado retrasos, pero en los últimos meses ha habido algunos signos de progreso positivos. La Comisión está adoptando las medidas jurídicas necesarias para garantizar que las Directivas se transpongan en todos los Estados miembros.

Algo más positivo, digno de reseñar, es que, en el proceso de transposición de las Directivas, algunos Estados miembros han ido más allá de los niveles mínimos exigidos por la legislación comunitaria Por ejemplo, han prohibido la discriminación fuera del empleo por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual. Varios Estados miembros han establecido un marco jurídico único que cubre la discriminación por motivos de sexo, además de los motivos contemplados en las dos Directivas CE.

Resulta también alentadora la tendencia a crear organismos únicos en el ámbito de la igualdad que se ocupan de todos los motivos de discriminación cubiertos por las Directivas. En muchos casos, estos organismos nacionales se ocupan de la discriminación por razones de sexo junto con otros motivos de discriminación cubiertos por el artículo 13 del Tratado CE. La Comisión está interesada en garantizar que los organismos del ámbito de la igualdad sean independientes y tengan los recursos y la capacidades necesarias para funcionar eficazmente.

Es importante subrayar que la aplicación eficaz de la legislación en materia de lucha contra la discriminación depende del empeño de las autoridades nacionales, el respaldo activo y la implicación de la sociedad civil, y el apoyo complementario de las medidas no legislativas para combatir la discriminación.

---

[3] La fecha límite de incorporación de la Directiva 2000/43/CE era el 19 de julio de 2003. El plazo de transposición de la Directiva 2000/78/CE finalizó el 2 de diciembre de 2003, aunque algunos Estados miembros han hecho uso de la posibilidad de solicitar un periodo adicional de hasta tres años para aplicar las disposiciones relativas a la discriminación por motivos de edad y discapacidad.

2.3. Apoyo de la UE a las medidas para luchar contra la discriminación

Las Directivas «igualdad racial» e «igualdad en el empleo» se completan con un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación[4]. Este programa abarca todos los motivos mencionados en el artículo 13, con excepción de la discriminación por razones de sexo, que se aborda separadamente en el programa comunitario en materia de igualdad entre hombres y mujeres[5].

La existencia del programa de acción comunitario expresa el reconocimiento de que la legislación es sólo un componente de la acción para luchar contra la discriminación. Es también necesario apoyar un conjunto de medidas positivas para hacer frente a los comportamientos discriminatorios y promover un cambio de actitud a lo largo del tiempo. El programa tiene en concreto por objeto:

- mejorar la comprensión de las cuestiones relacionadas con la discriminación profundizando en el conocimiento de la misma y evaluando la eficacia de las políticas y de las medidas prácticas;

- aumentar la capacidad para prevenir y enfrentarse a la discriminación con eficacia, especialmente fortaleciendo los medios de acción de las organizaciones y mediante el apoyo al intercambio de información y de buenas prácticas, y 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.

El presupuesto total asignado al programa es de 98,4 millones de euros para el periodo 2001-2006.

Tres años después de su inicio en 2001, el programa ha aportado ya una contribución valiosa a los esfuerzos de la UE y los Estados miembros para luchar contra la discriminación. El programa ha apoyado anualmente unos cien proyectos y actividades. En dichas actividades ha participado un amplio abanico de partes interesadas, desde autoridades nacionales a organizaciones representativas de las personas potencialmente expuestas a discriminación, desde los interlocutores sociales a los organismos del ámbito de la igualdad, desde responsables de la política y la toma de decisión hasta profesionales del Derecho.

El interés público en las actividades de la UE para luchar contra la discriminación ha aumentado mucho desde que se inició el programa. Un indicador del nivel de interés público por el programa es el gran número de visitas a las páginas web de la Comisión Europea sobre la lucha contra la discriminación, que es uno de los más visitados del servidor Europa. Recientes encuestas han puesto de manifiesto que, en un lapso de tiempo relativamente corto, la lucha contra la discriminación se ha convertido en uno de los ámbitos más conocidos de la política social y de empleo de la UE.

---

[4] Decisión 2000/750/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006) (DO L 303 de 2 de diciembre de 2000).

[5] http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/fund_en.html

En el cuadro de esta página, se mencionan ejemplos de proyectos apoyados por el programa hasta la fecha. Para más información, consúltese el sitio web de la Comisión[6].

Ejemplos de actividades apoyadas por el programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación:

Capítulo 1 – Análisis y evaluación

En mayo de 2003, la Comisión Europea publicó los resultados de una encuesta de opinión del Eurobarómetro[7]. Según esta encuesta, la mayoría de los europeos cree que el origen étnico, la religión, la situación de discapacidad o la edad de una persona pueden constituir un obstáculo para encontrar trabajo incluso si las cualificaciones son las mismas. La mayoría se opone a la discriminación en cualquier circunstancia, aunque tienen menos confianza en la actitud de los demás.

Capítulo 2 – Aumento de la competencia

La Directiva «igualdad racial» requiere que los Estados miembros designen un organismo especializado responsable de la promoción de la igualdad de trato para prestar asistencia a las víctimas y realizar informes y recomendaciones. En virtud del capítulo 2 del programa, se han concedido fondos para crear una red de organismos existentes y nuevos en el ámbito de la igualdad y promover los intercambios de experiencia y buenas prácticas entre ellos.

Capítulo 3 – Sensibilización

En junio de 2003, la Comisión Europea lanzó una campaña informativa a nivel de la UE titulada «Por la diversidad. Contra la discriminación»[8], que durará cinco años. Esta campaña tiene por objeto informar a las personas sobre sus derechos y obligaciones con arreglo a la legislación europea y nacional en materia de lucha contra la discriminación, así como promover los efectos positivos de la diversidad para las empresas y la sociedad en general.

Los proyectos que tienen como objetivo la lucha contra la discriminación se han beneficiado también de la financiación de la UE en el marco de la iniciativa comunitaria EQUAL y de las medidas generales del Fondo Social Europeo. Algunos proyectos subvencionados por el programa comunitario para la igualdad entre hombres y mujeres han abordado también la discriminación por otros motivos mencionados en el artículo 13 (por ejemplo, las mujeres de minorías étnicas). El programa de acción comunitario para luchar contra la exclusión social se ha ocupado de cuestiones conexas desde la perspectiva de la inclusión social.

Los programas de la UE en el ámbito de la educación, la formación y la juventud han apoyado también actividades a favor de las minorías étnicas, las personas con discapacidad y otros grupos desfavorecidos. En el marco del quinto y el sexto programas de investigación y desarrollo tecnológico, se han apoyado también proyectos de investigación sobre cuestiones relacionadas con la discriminación. En la nueva versión del sitio web «Diálogo con los

6 http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/index_en.htm
7 http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm
8 http://www.stop-discrimination.info/

Ciudadanos»[9], se facilitará información sobre el derecho a la protección contra la discriminación y otras cuestiones.

Ejemplo de un proyecto de cooperación transnacional EQUAL

«La diversidad vence»: Esta campaña reúne a socios de Grecia, España, Alemania y los Países Bajos. Tiene por objeto mejorar la integración de los migrantes en el mercado de trabajo y demostrar a los empleadores que la gestión de la diversidad constituye una ventaja para las empresas y el conjunto de la sociedad.

Para más información, véase la base de datos EQUAL (http://europa.eu.int/comm/equal)

2.4. El principio de no discriminación y los derechos sociales fundamentales

El compromiso de la Unión Europea con el principio de no discriminación se reafirmó con la proclamación, en diciembre de 2000, de la Carta de los Derechos Fundamentales[10]. El artículo 20 de la Carta establece el principio general de igualdad ante la ley y el artículo 21 aborda el principio de no discriminación.

Artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea:

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.

El artículo 21 de la Carta cubre los seis motivos mencionados en el artículo 13 del Tratado CE, así como siete motivos adicionales (origen social, características genéticas, lengua, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio y nacimiento).

La Convención Europea ha propuesto incluir la Carta en un nuevo Tratado Constitucional para la Unión Europea. Ha propuesto también que el nuevo Tratado incluya la no discriminación entre los objetivos fundamentales de la UE. Los Estados miembros no han adoptado todavía estas propuestas, a la espera de los resultados de la Conferencia Intergubernamental y la adopción del nuevo Tratado.

La integración de la Carta de los Derechos Fundamentales en el Tratado no facilitaría una nueva base jurídica para la adopción de legislación comunitaria ulterior en el ámbito de la no discriminación. Sin embargo, muchos de los motivos adicionales incluidos en la Carta plantean cuestiones importantes y sensibles (por ejemplo, la discriminación por razón de las características genéticas). Será necesario considerar cómo puede hacerse avanzar el debate sobre tales cuestiones a nivel de la UE.

---

9 http://europa.eu.int/citizensrights

10 http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_en.html

Con arreglo al artículo 51 de la Carta, los principios establecidos en ella deben orientar el desarrollo de las políticas en la UE y la aplicación de dichas políticas por parte de las autoridades nacionales. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ha señalado sistemáticamente que los derechos humanos fundamentales derivados de los instrumentos internacionales suscritos por los Estados miembros forman parte de los principios generales del Derecho comunitario, por cuyo cumplimiento vela ese Tribunal[11]. La Carta es un importante documento de referencia para el TJCE en su interpretación de la legislación comunitaria[12].

El principio de no discriminación por razón de sexo o nacionalidad ha sido considerado en muchas ocasiones por el TJCE como un derecho fundamental con arreglo a la legislación comunitaria y cualquier excepción al mismo debe ser objeto de una interpretación estricta[13]. Esta jurisprudencia influirá sin duda en el TJCE cuando examine por primera vez las Directivas «igualdad racial» e «igualdad en el empleo».

2.5. La no discriminación y la agenda de la UE para el crecimiento, el empleo y la cohesión social.

En el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en marzo de 2000, la UE definió una estrategia general de diez años de duración encaminada a conseguir el crecimiento económico a largo plazo, el pleno empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible. Esta estrategia está apoyada, en particular, por la estrategia europea de empleo y el proceso de inclusión social de la UE.

Uno de los objetivos de la «agenda de Lisboa» es aumentar la tasa de empleo de los grupos infrarrepresentados en el mercado de trabajo. Los objetivos incluyen el aumento de la tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad y las mujeres, así como la reducción importante de las diferencias en materia de empleo de las personas desfavorecidas, por ejemplo las personas con discapacidad, las minorías étnicas y religiosas y los migrantes, de aquí a 2010.

Es importante señalar que las bajas tasas de participación y empleo de algunos grupos dependen de una serie de factores económicos y sociales. La participación social y las medidas de mercado de trabajo son, por supuesto, fundamentales para mejorar la situación de los grupos desfavorecidos. Además, la legislación y las políticas en materia de lucha contra la discriminación pueden desempeñar sin duda un papel fundamental para apoyar la agenda de Lisboa. Su objetivo es vencer los obstáculos que impiden a los miembros de algunos grupos acceder al empleo y la formación. Por otro lado, pueden ayudar a superar estereotipos y prejuicios relativos a las capacidades de los trabajadores de mayor eddad, las personas con discapacidad, las minorías étnicas y religiosas y los migrantes.

La importancia de adoptar medidas para promover la integración de los grupos desfavorecidos y la relación con la no discriminación se ha reafirmado recientemente en el contexto de la

---

[11] Cf. asunto 29/69, Stauder contra ciudad de Ulm, asunto 4/73, Rec. TJCE [1969] 419, Nold contra Comisión, asunto C-60/00, Rec TJCE [1974] 491, asunto C-60/2000, Mary Carpenter contra Secretary of State for the Home Department, Rec. TJCE [2002] I-6279.

[12] Cf. asunto C-245/01 - RTL Television GmbH contra Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, Rec. TJCE [2003] 0000, asuntos T-116/01 y T-118/01 - P & O European Ferries (Vizcaya) & SA contra Comisión de las Comunidades Europeas y Diputación Foral de Vizcaya contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. TJCE [2003] 0000.

[13] Cf. asunto C-13/94, P contra S y Cornwall County Council, Rec. TJCE [1996] I-02143, asunto C-55/00, Gottardo, Rec. TJCE [2002] I-413.

estrategia europea de empleo de la UE, que incluye una directriz que hace hincapié en la necesidad de integrar a los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo[14]. El grupo de trabajo sobre el empleo, presidido por Wim Kok, ha instado recientemente a los Estados miembros (y a los interlocutores sociales) a realizar mayores esfuerzos para integrar a los migrantes y los no nacionales de la UE en el mercado de trabajo, incluyendo medidas para luchar contra la discriminación en el lugar de trabajo[15].

Directrices europeas de empleo (aprobadas por el Consejo el 22 de julio de 2003)

Directriz 7

Los Estados miembros fomentarán la integración de las personas que han de enfrentarse a dificultades específicas en el mercado de trabajo –tales como jóvenes que abandonan prematuramente el sistema escolar, trabajadores poco cualificados, personas con discapacidad, inmigrantes, miembros de minorías étnicas– desarrollando su empleabilidad, aumentando las oportunidades de trabajo e impidiendo todas las formas de discriminación contra ellos.

Los objetivos comunes revisados para el proceso de inclusión social de la UE se aprobaron en el Consejo Europeo de Copenhague, celebrado en diciembre de 2002[16]. En ellos se ponía de relieve «el alto riesgo de pobreza y exclusión social a que se enfrentan algunos hombres y mujeres a consecuencia de la inmigración» y se instaba a los Estados miembros a abordar la situación de las minorías étnicas y los migrantes en sus planes nacionales de acción para la inclusión social. El proceso de inclusión social considera también estrategias para promover el acceso de las personas con discapacidad al empleo, la formación, la educación, la sociead de la información, los cuidados de salud, la vivienda, el transporte y otros servicios.

La estrategia europea de empleo y el proceso de inclusión social están apoyados por el Fondo Social Europeo (FSE). La ayuda financiera a las medidas de fomento de la integración de los grupos desfavorecidos se presta en el marco del FSE, incluida la iniciativa comunitaria EQUAL, que tiene específicamente como objetivo la lucha contra cualquier forma de discriminación y desigualdad relacionadas con el mercado de trabajo. El apoyo a los grupos desfavorecidos, incluidas las minorías étnicas y las personas con discapacidad, se ha confirmado como una prioridad de la futura financiación de los Fondos Estructurales de la UE en el tercer Informe de la Comisión Europea sobre la cohesión social que se adoptó el 18 de febrero de 2004[17].

2.6. La no discriminación – contexto internacional

El derecho a la no discriminación se reconoce en particular en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, el Convenio de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de las Naciones Unidas para la eliminación de la discriminación racial y el Convenio nº 111 de la OIT. Además, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el

---

14 Decisión 2003/578/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

15 Informe del grupo de trabajo sobre el empleo, noviembre de 2003. http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm.

16 http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/counciltext_es.pdf

17 http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_es.htm

Convenio de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos se establece un principio general de igualdad. Las disposiciones en materia de no discriminación cubiertas por el Convenio europeo sobre derechos humanos y libertades fundamentales se reforzaron recientemente con la adopción de un nuevo protocolo 12 de dicho Convenio, que establecerá un derecho autónomo a la igualdad de trato.

La Unión Europea ha apoyado activamente las medidas adoptadas recientemente por la comunidad internacional para reforzar el respeto del principio de no discriminación.

La Unión Europea desempeñó un papel activo en 2001 en la Conferencia Mundial contra el Racismo y la Xenofobia, que se celebró en Durban (Sudáfrica). Sigue además acompañando el trabajo de la Comisión Europea contra el racismo y la intolerncia (ECRI), integrada en el Consejo de Europa. Ha participado en varios acontecimientos dedicados a la tolerancia y la no discriminación, organizados por la OSCE, en el marco de sus trabajos sobre la «dimensión humana».

En el contexto de las Naciones Unidas, se han iniciado también los debates sobre un nuevo Convenio para promover y proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad. La Comisión Europea ha expresado su apoyo al desarrollo de un instrumento de este tipo en una Comunicación aprobada en enero de 2003[18]. Consciente de que dicho Convenio sobre los derechos de las personas con discapacidad podría afectar a las competencias de la Comunidad, muy probablemente por lo que respecta al ámbito de la no discriminación, el 31 de enero de 2003, la Comisión presentó una Recomendación con vistas a obtener un mandato de negociación del Consejo [SEC(2003) 116], que está todavía pendiente en esta institución.

A nivel internacional, ha habido también un gran interés por los desarrollos recientes de la UE, cuya legislación en materia de lucha contra la discriminación es una de las más avanzadas del mundo y se considera generalmente un modelo eficaz. Además de los nuevos Estados miembros y los países candidatos (cf. apartado 3.1 sobre la ampliación de la UE), la Comisión Europea ha recibido solicitudes para iniciar un diálogo en materia de antidiscriminación con los países de los Balcanes occidentales y los países afectados por la nueva política de vecindad de la Comisión[19]. El principio de no discriminación se reafirma en el Acuerdo de Cotonú[20] entre la UE y setenta y ocho miembros del Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico, y es uno de los temas cubiertos en el diálogo político que sustenta la cooperación con dichos Estados.

3. DESAFÍOS FUTUROS

3.1. Cuestiones relacionadas con la ampliación de la UE

El presente Libro Verde se publica poco después de la ampliación de la Unión Europea a diez nuevos Estados miembros. Al igual que en los antiguos Estados miembros, la no discriminación es importante para estos diez nuevos países y otros que ha solicitado la adhesión a la UE por tres razones:

---

18 *Hacia un instrumento jurídicamente vinculante de las Naciones Unidas para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad*, COM(2003) 16 final de 24 de enero de 2003.

19 *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, COM(2003) 104 final de 11 de marzo de 2003.

20 Artículo 13 del Acuerdo de Asociación ACP-UE firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000.

- El principio de no discriminación forma parte de la base de derechos fundamentales en la que se asienta la UE. Como tal, es un elemento de los «criterios políticos» para la adhesión aprobados por los Estados miembros en 1993 en el Consejo Europeo de Copenhague. Los nuevos Estados miembros han realizado importantes esfuerzos para cumplir los criterios políticos, un requisito previo para abrir las negociaciones de adhesión.

- Se espera que los nuevos Estados miembros transpongan las dos Directivas en materia de lucha contra la discriminación antes de su adhesión a la UE, como parte del acervo comunitario[21]. Los nuevos Estados miembros que no cumplan este plazo serán tratados como otros Estados miembros que se retrasan con la transposición de los actos y serán objeto de procedimientos de infracción por incumplimiento de la legislación comunitaria.

- La legislación y las políticas en materia de lucha contra la discriminación pueden apoyar los esfuerzos de dichos países para fomentar la inclusión y la participación de las minorías y los grupos desfavorecidos. Los nuevos Estados miembros se beneficiarán también del apoyo financiero de la UE para desarrollar sus estrategias en materia de promoción del empleo y la inclusión social.

La ampliación debería utilizarse como un incentivo para que todos los Estados miembros intensifiquen sus esfuerzos para resolver las dificultades que encuentran las minorías. Esto se refiere sobre todo a los gitanos, que serán la minoría étnica más importante de la UE ampliada y que siguen estando expuestos a situaciones de exclusión y discriminación en algunos antiguos y nuevos Estados miembros. Se trata de un problema pluridimensional que requiere un enfoque político coherente. La legislación y la política en materia de lucha contra la discriminación puede constituir uno de los elementos de dicho enfoque. Otras políticas e instrumentos de financiación de la UE pueden apoyar también los esfuerzos de las autoridades nacionales y las organizaciones de la sociedad civil para resolver estos problemas.

Los nuevos Estados miembros han encontrado en gran parte los mismos problemas que los antiguos Estados miembros en la transposición de la legislación comunitaria en materia de lucha contra la discriminación. La introducción por primera vez de la protección jurídica contra la discriminación por algunos motivos (discapacidad, orientación sexual y edad) ha planteado especiales dificultades a algunos nuevos Estados miembros. La Comisión ha hecho hincapié en la importancia de adoptar medidas para responder a la discriminación por todos los motivos contemplados en la legislación antidiscriminatoria de la CE y en que la legislación nacional de aplicación debe mencionar explícitamente todos los motivos.

El enfoque de la discapacidad basado en los derechos que refleja la política de la UE en materia de lucha contra la discriminación es un concepto relativamente nuevo para las autoridades públicas y las organizaciones no gubernamentales de muchos nuevos Estados miembros. La transposición de las disposiciones de no discriminación por razón de la orientación sexual ha resultado controvertida en algunos nuevos Estados miembros.

En los nuevos Estados miembros, las tasas de empleo de los trabajadores de mayor edad son por lo general muy bajas (la media de los diez nuevos Estados miembros es sólo del 30,5 %) y los trabajadores de esta edad afectados por la reestructuración económica encuentran a menudo dificultades para acceder a la formación y a nuevas oportunidades de empleo. La

---

[21] Cf. Informe sobre la igualdad, la diversidad y la ampliación (puede consultarse en http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm).

discriminación por razones de edad es actualmente un concepto relativamente desconocido en muchos de los países en cuestión, pero parece que las medidas para responder a la discriminación en materia de acceso al empleo y la formación que requiere la legislación comunitaria podrían formar parte de un enfoque político más amplio para aumentar las tasas de participación de los trabajadores de mayor edad.

Hay que tener también en cuenta que la ampliación cambiará el contexto político e institucional en el que se elaborarán las políticas en materia de no discriminación e igualdad de trato. Mientras no se modifique el artículo 13 del Tratado CE, la adopción de la legislación comunitaria en este ámbito sigue requiriendo la aprobación unánime de los Estados miembros en el Consejo. Este consenso será, por supuesto, más difícil de alcanzar en una Unión Europea de veinticinco o más Estados miembros. Las nuevas medidas legislativas en este ámbito requerirán la existencia de una fuerte voluntad política común por parte de todos los Estados miembros. Sin embargo, esto no debería de ningún modo impedir que se adopten a nivel nacional medidas para garantizar que el marco jurídico actual se aplique y cumpla plenamente en toda la UE ampliada.

Por último, la ampliación obligará a la Unión Europea a establecer prioridades en la asignación de los recursos financieros. Las propuestas de la Comisión relativas a las perspectivas financieras de la UE después de 2007 se exponen en una Comunicación adoptada el 10 de febrero de 2004[22].

3.2. Aplicar el marco jurídico

La UE ha establecido un importante marco jurídico para combatir la discriminación. El desafío inmediato será ahora garantizar la aplicación plena y eficaz de dicho marco. Para ello, será fundamental resolver las diferencias entre las disposiciones jurídicas aprobadas por la UE en 2000, la situación de la aplicación en algunos Estados miembros y la persistencia de discriminaciones sobre el terreno. En efecto, parece que los actos racistas y la discriminación racial han aumentado en los últimos años[23].

En 2005 y 2006, la Comisión Europea deberá informar al Consejo y al Parlamento sobre la situación de la aplicación de la Directivas «igualdad racial» e «igualdad en el empleo». Dicho informe deberá incluir, en su caso, propuestas de revisión y actualización de dichas Directivas. Aún es muy pronto para expresar una opinión definitiva sobre si el nuevo marco jurídico está funcionando eficazmente en todos los Estados miembros. Sin embargo, ya es posible identificar algunas insuficiencias.

La Comisión está preocupada porque muchos Estados miembros no parecen haber aprovechado bien los tres años transcurridos desde la adopción de las Directivas para establecer las disposiciones necesarias. Es también consciente de las críticas expresadas por los representantes de la sociedad civil sobre la falta de consulta en algunos Estados miembros durante el proceso de aplicación.

---

22 *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013), COM(2004) 101 final.*

23 Veánse, por ejemplo, los informes del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia sobre la islamofobia y el antisemitismo, y la encuesta del Eurobarómetro sobre la «Discriminación en Europa» http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm.

La Comisión constata con gran inquietud los retrasos en la transposición de las Directivas de varios Estados miembros. En algunos países, se está debatiendo todavía el proyecto de legislación o aún no se ha presentado formalmente. En otros casos, la legislación no cubre todavía la totalidad del Estado miembro o todos los niveles de poder pertinentes.

En los casos en los que se ha adoptado legislación nacional, muchas veces no se han transpuesto plenamente todas las disposiciones detalladas de las Directivas. Los antiguos y los nuevos Estados miembros, así como los países candidatos, se han enfrentado a desafíos semejantes en este contexto. Han tenido que introducir nuevas definiciones de discriminación directa e indirecta y de acoso. Han debido tener en cuenta nuevos conceptos jurídicos, tales como el reparto de la carga de la prueba en casos de discriminación. Han tenido que adoptar medidas para prohibir la discriminación racial en ámbitos distintos del empleo, como la educación, la seguridad social, los cuidados de salud, la vivienda y el acceso a los bienes y servicios. No está nada claro que todos estos requisitos estén plasmados en la legislación nacional de todos los Estados miembros.

Está claro que queda mucho por hacer para garantizar la aplicación y el cumplimiento plenos y eficaces de las Directivas «igualdad racial» e «igualdad en el empleo». A tal efecto, las autoridades públicas deberán adoptar nuevas medidas que completen el proceso de transposición en la legislación nacional. Además, deberán realizarse nuevos esfuerzos en materia de sensibilización, formación y cooperación con la sociedad civil.

A pesar de estas dificultades considerables con respecto al marco jurídico actual, desde el año 2000 se oyen voces que piden que se amplíe y refuerce la protección que ofrece el Derecho comunitario contra las discriminaciones basadas en algunos de los motivos mencionados el artículo 13.

Sobre la base de este artículo, la Comisión Europea ya ha presentado una propuesta de nueva directiva por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres al acceso a bienes y servicios y su suministro[24], que se está debatiendo actualmente en el Consejo.

Durante el Año Europeo de las Personas con Discapacidad 2003, las organizaciones representativas de estas personas instaron a que se adoptaran nuevas medidas para luchar contra la discriminación por razón de discapacidad en ámbitos distintos al del empleo. La Comisión Europea ha definido la estrategia general que piensa aplicar para proseguir su acción en favor de las personas con discapacidad en un plan de acción europeo adoptado en octubre de 2003[25]. Este plan de acción contempla una serie de iniciativas para promover el acceso de las personas con discapacidad al empleo, el aprendizaje permanente, el desarrollo de las nuevas tecnologías y la accesibilidad al entorno construido.

Grupos de interés y expertos presionan activamente en favor de un conjunto de iniciativas adicionales, entre las que se cuentan, por ejemplo, medidas para combatir la discriminación por razón de edad en el suministro de bienes y servicios, aumentar el nivel de protección contra la discriminación por motivos de orientación sexual o responder a las necesidades específicas de algunas minorías, como la constituida por la población gitana.

---

[24] COM(2003) 657 final.

[25] Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo, COM(2003) 650 final de 30.10.2003.

Aunque toma buena nota de estas peticiones, la Comisión es consciente de la necesidad de garantizar la aplicación eficaz del marco jurídico actual. Es también importante señalar que la legislación no es el único instrumento disponible a nivel europeo, nacional o regional para luchar contra la discriminación. En la práctica, para favorecer la no discriminación es necesario utilizar plenamente toda una serie de instrumentos políticos y financieros. La acción concertada de las diversas partes interesadas será también esencial para el éxito de estos esfuerzos.

3.3. Mejorar la recopilación, el seguimiento y el análisis de los datos

Debido a la falta de mecanismos para recopilar los datos y seguir las tendencias y los progresos de los Estados miembros, actualmente resulta difícil evaluar el alcance real de los desafíos existentes y medir la eficacia de la legislación y las políticas en materia de lucha contra la discriminación.

Esta situación refleja, en parte, una preocupación comprensible por el respecto de la vida privada y las normas aplicables a la recopilación de datos. Sin embargo, la mayor disponibilidad de datos cuantitativos y cualitativos podría favorecer el desarrollo de las políticas antidiscriminatorias, estableciendo posiciones de partida, identificando las consecuencias de las desigualdades y analizando su amplitud. También sería útil obtener datos para trazar el impacto de la política y la financiación.

Dichos datos deberían estar desglosados por sexo, ya que las desigualdades tienen una incidencia diferente en las mujeres y los hombres. La recopilación de datos comparables a lo largo de un periodo de tiempo ayudaría también a establecer tendencias y verificar los cambios en curso en el lugar de trabajo y otras esferas.

La Comisión Europea es plenamente consciente del carácter sensible de esta cuestión. Al mismo tiempo, cree que el desarrollo futuro de la política en materia de lucha contra la discriminación podría beneficiarse de un diálogo con las autoridades nacionales y otras partes interesadas sobre las posibles formas de mejorar la recopilación de datos en este ámbito.

3.4. Apoyo de la UE a las medidas prácticas para luchar contra la discriminación

El programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación ha contribuido ya a aumentar la sensibilización y apoyar la formación y otras medidas prácticas destinadas a promover la igualdad de trato. El desafío consiste ahora en decidir cuáles serán las prioridades estratégicas de la futura financiación de la UE para promover la no discriminación, en particular a raíz de la ampliación. A finales de 2005, la Comisión debe informar al Consejo y al Parlamento sobre los progresos realizados en la aplicación del programa. En dicho informe se tendrá en cuenta una evaluación independiente en curso.

Sin prejuzgar los resultados de la evaluación o el contenido del informe de la Comisión, pueden ponerse ya de relieve algunos resultados preliminares y una serie de cuestiones, sobre la base de la experiencia adquirida con la aplicación del programa en los últimos tres años.

El enfoque integrado de los cinco motivos de discriminación cubiertos por el programa ha demostrado ser una base útil para la transferencia de experiencias y buenas prácticas (cf. 2.1). Sin embargo, está claro que algunas organizaciones con tradición en el trabajo con determinados grupos destinatarios han considerado difícil la adopción de este enfoque.

Ha habido una gran demanda de productos de este programa, que afecta a un ámbito de acción relativamente nuevo en la UE y muchos Estados miembros. Es lo que ha sucedido, en particular, con los diversos estudios, informes, seminarios y conferencias apoyados por el programa. La Comisión acogerá con satisfacción las contribuciones sobre las prioridades temáticas de las futuras actividades en el marco del capítulo «análisis y evaluación» del programa, de acuerdo con el programa más general de la UE en materia de igualdad y no discriminación.

Una parte importante de los recursos humanos y financieros disponibles en el marco del programa de acción se ha dedicado a proyectos transnacionales que reúnen a diversos grupos y organizaciones. Aunque la demanda de financiación en virtud de este capítulo del programa ha sido importante, el impacto más amplio de estos proyectos y su pertinencia para el desarrollo futuro de las políticas en materia de lucha contra la discriminación a nivel de la UE y nacional sigue siendo en algunos casos cuestionable.

Además, el programa ha facilitado la financiación de base del Foro Europeo de la Discapacidad (EDF), la Red europea contra el racismo (ENAR), la Plataforma europea de personas mayores (AGE) e ILGA-Europe (Asociación internacional de lesbianas y homosexuales), así como de algunas otras redes más pequeñas en el ámbito de la discapacidad. Esta financiación tiene por objeto permitir a estas organizaciones luchar contra la discriminación, promover la igualdad e implicar a sus miembros en diversas actividades. El valor añadido de la financiación comunitaria de estas redes se evaluará en el marco de la evaluación externa del programa.

Por último, el programa ha apoyado actividades de sensibilización a nivel de la UE y nacional. Aunque estos esfuerzos han comenzado a producir resultados, la necesidad de promover cambios de comportamiento y actitud es un proceso a largo plazo. Las futuras actividades de sensibilización podrían concentrarse en mayor medida en grupos destinatarios y mensajes clave particulares. Deberán tener también más en cuenta la gran diferencia de los contextos nacionales en la Unión Europea ampliada.

En conclusión, parece claramente necesario que la UE siga financiando medidas positivas en este ámbito político relativamente nuevo. A fin de obtener los máximos beneficios de los fondos limitados disponibles, la Comisión acogerá con satisfacción las opiniones relativas a las prioridades y los objetivos de las futuras actividades.

3.5. Reforzar la cooperación con las partes interesadas

Varias partes interesadas han desempeñado un papel activo en la elaboración de la agenda de la UE en materia de lucha contra la discriminación. El desafío futuro consistirá en reforzar su participación en la aplicación de dicha agenda y promover la interconexión en red y los intercambios de experiencia entre actores clave.

Las **autoridades nacionales** son socios esenciales para desarrollar la legislación y la política en el ámbito de la no discriminación. La Comisión ha establecido una asociación estrecha con los ministerios y organismos gubernamentales pertinentes a lo largo del proceso de transposición de las Directivas «igualdad racial» e «igualdad en el empleo», así como en el marco de la aplicación del programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación.

El **Parlamento Europeo** ha desempeñado un papel importante en la elaboración de la política de antidiscriminación de la UE y la Comisión espera continuar la cooperación con él en este ámbito después de las elecciones de junio de 2004.

Las Directivas «igualdad racial» e «igualdad en el empleo» mencionan explícitamente la importancia del papel desempeñado por los **interlocutores sociales** y las **organizaciones no gubernamentales (ONG)** en la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de lucha contra la discriminación.

A nivel europeo, los interlocutores sociales adoptaron una declaración con ocasión del Año Europeo de las Personas con Discapacidad 2003 y tienen intención de actualizar en 2004 su Declaración sobre el racismo de 1995. La CES ha elaborado, con sus miembros y con el apoyo del programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación, un proyecto relativo a la no discriminación.

Acción de los sindicatos contra la discriminación por motivos de raza y religión

La Confederación Europea de Sindicatos ha obtenido, en el marco del programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación, financiación para realizar un proyecto con sus afiliados relativo a la discriminación en el trabajo por motivos de raza y religión. El proyecto tiene por objeto analizar en qué medida se tiene en cuenta esta cuestión en los convenios colectivos, así como ofrecer una visión general del número de personas de minorías religiosas y raciales que participan en el proceso decisorio de los sindicatos.

La legislación europea del ámbito de la no discriminación afecta a los **empresarios** del sector público y privado. Abarca a las grandes y pequeñas empresas y a los trabajadores por cuenta propia. Más allá del cumplimiento de las obligaciones de la legislación, los empleadores europeos más vanguardistas están empezando a reconocer las ventajas de la diversidad. Esto se inscribe en el programa más general de la UE para promover la responsabilidad social de las empresas. Se han realizado estudios en nombre de la Comisión sobre los costes y las ventajas de la diversidad para los empresarios y la Comisión ha querido también reconocer los esfuerzos de algunos empresarios en este ámbito creando un sistema de recompensas.

Los costes y las ventajas de la diversidad para los empresarios

En noviembre de 2003, La Comisión Europea publicó un estudio independiente sobre la emergencia de argumentos económicos en favor de la diversidad[26]*. Sobre la base de una encuesta realizada entre más de 200 pequeñas y grandes empresas, el estudio identificó una serie de ventajas importantes relacionadas con la diversidad de la mano de obra. Entre ellas se cuentan la reputación de la empresa, el capital humano y el ahorro de costes asociados a la discriminación, y el acoso en el lugar de trabajo. Los obstáculos puestos de relieve en el informe incluyen la falta de sensibilización, la resistencia al cambio organizativo y las dificultades relacionadas con la recopilación de datos.*

Las ONG continúan siendo los principales defensores del desarrollo de las políticas de no discriminación en la UE. Muchas de ellas se han beneficiado de una financiación comunitaria en el marco del programa para luchar contra la discriminación, lo que les ha permitido colaborar con sus socios a nivel europeo. A nivel nacional, les corresponde un papel

[26] http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/index_en.htm.

importante, que consiste en apoyar la transposición de la legislación comunitaria en materia de no discriminación, aumentar el conocimiento de los nuevos derechos y obligaciones y prestar asistencia a las víctimas.

El enfoque integrado de la lucha contra la discriminación basado en el artículo 13 del Tratado ha alentado a las ONG que trabajan tradicionalmente con grupos específicos a cooperar y aunar esfuerzos. Se ha tratado de un proceso difícil para algunas organizaciones. Los fondos puestos a disposición de las ONG en el marco del programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación han contribuido también a llamar la atención sobre el nuevo marco político de la UE en materia de no discriminación y la necesidad de ofrecer resultados en el contexto de dicho marco.

La Directiva «igualdad racial» requiere que los Estados miembros creen **organismos especializados** para promover la igualdad, en particular prestando asistencia a las víctimas de discriminación y elaborando informes y recomendaciones independientes. Una disposición semejante relativa a la creación de un organismo en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres se incluye en la Directiva modificada sobre la igualdad de trato[27] de 2002 y en la propuesta de directiva por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres al acceso a bienes y servicios y su suministro[28], presentada por la Comisión en noviembre de 2003.

De hecho, varios Estados miembros han aprovechado esta oportunidad para crear organismos en el ámbito de la igualdad, de manera conjunta o separada, que cubren todos los motivos de discriminación contemplados en el artículo 13. Es esta una evolución positiva, que demuestra la disposición de algunos Estados miembros a ir más allá de los requisitos mínimos establecidos en la legislación comunitaria. Los organismos del ámbito de la igualdad serán sin duda socios esenciales en el desarrollo futuro de la política de la UE en materia de lucha contra la discriminación.

Las **autoridades regionales y locales** son también socios fundamentales de la agenda de la UE en el ámbito de la no discriminación y la igualdad de trato. En su calidad de empleadores y prestadores de servicios, pueden contribuir a ofrecer un buen ejemplo. Están también bien situados para aumentar la sensibilización y promover el diálogo con las comunidades locales. El **Comité de las Regiones** ha apoyado firmemente la política comunitaria en materia de lucha contra la discriminación.

Los **expertos** del mundo académico han contribuido también al debate sobre la agenda de la UE en el ámbito de la no discriminación. Desde la adopción de las directivas «igualdad racial» e «igualdad en el empleo» se han publicado importantes obras científicas.

El **Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia**, sito en Viena, sigue apoyando el desarrollo de la política de la UE en este ámbito. A raíz de las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2003, se está debatiendo la ampliación del mandato del Observatorio de Viena para abarcar todas las cuestiones relativas a los derechos humanos. Será necesario considerar cómo puede esta nueva agencia de derechos humanos continuar su trabajo sobre la discriminación racial y ampliar este trabajo para abarcar otras formas de discriminación.

---

27 http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/index_en.html

28 COM(2003) 657 final de 5 de noviembre de 2003.

3.6. Integrar el principio de no discriminación en otros ámbitos políticos

Las Directivas «igualdad racial» e «igualdad en el empleo», junto con el programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación, forman parte de la estrategia comunitaria más amplia de promoción de la inclusión y la participación de los grupos desfavorecidos. En el futuro, uno de los desafíos fundamentales consistirá en reforzar la contribución de otros instrumentos políticos y financieros de la UE a la lucha contra la discriminación.

En el contexto de la estrategia europea de empleo, algunos Estados miembros han empezado a utilizar sus planes nacionales de acción para el empleo para establecer una estrategia más amplia que combina medidas para promover la integración de los grupos desfavorecidos con medidas para luchar contra las actitudes, comportamientos y prácticas discriminatorias. Sin embargo, acaban de empezar a reconocerse los méritos de este doble enfoque, cuya aplicación convendría reforzar.

El análisis de los planes nacionales de acción para la inclusión social de 2003 muestra que sólo una minoría de Estados miembros establece una relación explícita entre las medidas para luchar contra la exclusión social y los esfuerzos para combatir la discriminación, incluida la legislación en el ámbito de la no discriminación. Los Estados miembros y los grupos implicados en la lucha contra la exclusión social podrían también reforzar esta relación.

Con respecto a los migrantes y las minorías étnicas, las medidas nacionales en materia de empleo e inclusión social siguen haciendo hincapié en la necesidad de que los migrantes y los miembros de las minorías étnicas se adapten, en particular a través de medidas de integración, tales como los cursos de idiomas. Aunque esta iniciativas son importantes, deberían estar acompañadas por medidas relativas al comportamiento, actitudes o prácticas potencialmente discriminatorias de la *mayoría* de la población que pueden impedir que los migrantes o los miembros de las minorías étnicas accedan a un empleo, un servicio o un curso de formación, independientemente de sus cualificaciones, experiencia o aptitudes lingüísticas. Debería animarse a los Estados miembros a recurrir más al Fondo Social Europeo para luchar contra la discriminación, así como a otras medidas de integración más tradicionales, como la formación.

En lugar de adoptar medidas específicas, muchos Estados miembros intentan llegar a los grupos vulnerables en el marco de sus iniciativas regulares, con atención general a la mejora de la empleabilidad, el acceso a la vivienda y los resultados en materia de educación, mientras que sólo algunos países se han fijado objetivos claros y específicos con respecto a los grupos desfavorecidos. La 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.

La Comisión constata en algunos Estados miembros una tendencia cada vez mayor a combinar a nivel nacional las medidas de igualdad de género con las de lucha contra la discriminación por los demás motivos contemplados en el artículo 13 del Tratado CE. Esta tendencia se refleja en particular en las medidas jurídicas adoptadas y en la creación de organismos únicos en el ámbito de la igualdad que se ocupan de los diferentes motivos de discriminación a nivel nacional. El desarrollo de un enfoque integrado tiene por objeto, en particular, hacer frente a las situaciones de discriminación múltiple y responder a la voluntad de poner a punto enfoques eficaces de promoción de la igualdad de trato. La Comisión es también consciente de que muchos empleadores tienden a tratar juntas estas cuestiones en sus políticas de promoción de la diversidad y lucha contra la discriminación.

La Comisión desea, por tanto, recoger opiniones sobre las posibilidades de reforzar el enfoque integrado de la lucha contra la discriminación, cubriendo todos los motivos contemplados en el artículo 13 del Tratado CE. Este enfoque no debe sustituir la atención especial a disposiciones e iniciativas institucionales específicas que tienen por objeto todas las formas de discriminación entre mujeres y hombres, y que forman parte de la estrategia actual de integración de la perspectiva de género.

4. CONCLUSIÓN

El presente Libro Verde se presenta para plantear un gran número de cuestiones relativas al futuro de la política de igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada.

En los últimos cinco años, se han realizado enormes progresos a nivel de la UE para desarrollar un marco jurídico y político que permita luchar contra la discriminación y promover la igualdad de trato. Sin embargo, hay que reconocer que queda mucho por hacer para garantizar la aplicación plena y eficaz de dicho marco en toda la Unión ampliada. No hay que olvidar tampoco que la legislación es sólo uno de los instrumentos para combatir la discriminación. Para conseguir que cambien las actitudes y los comportamientos será necesario realizar esfuerzos sostenidos y acciones para apoyar la legislación con medidas concretas.

El Libro Verde pone de relieve una serie de ámbitos en los que es necesario realizar esfuerzos suplementarios. Muchos de estos esfuerzos implican una acción a nivel nacional y regional, así como la participación activa de la sociedad civil y otras partes interesadas. La UE seguirá apoyando y acompañando este proceso.

El Libro Verde presenta propuestas de acción que podrían explorarse a nivel europeo. Tienen por objeto suscitar reacciones y no pretenden ser exhaustivas. Lo mismo puede decirse del cuestionario en línea adjunto al presente documento, destinado a facilitar la reacción de un público más amplio que aquel que tiene normalmente la posibilidad de dar su opinión sobre la política de la UE. Se invita a todas las partes interesadas a contribuir a este debate y a presentar sus propuestas para el futuro. La Comisión acogerá con satisfacción su opinión, que le ayudará a definir la agenda futura de la UE en el ámbito de la no discriminación y la igualdad de trato.

5. CÓMO PARTICIPAR EN LA CONSULTA

El periodo de consulta pública empezará el 1 de junio y finalizará el 31 de agosto de 2004.

Le invitamos a enviar su respuesta utilizando el formulario en línea que figura en el sitio web de la Comisión en la dirección:

http://europa.eu.int/yourvoice/forms/dispatch.jsp?form=310&lang=ES

Todos los datos relativos a las personas físicas permanecerán anónimos. Se invita a las organizaciones a identificarse.

Rogamos que se utilice el formulario en línea. Así será más fácil incluir su opinión en el proceso de consulta. No obstante, puede enviarnos también una breve contribución escrita a la siguiente dirección:

Libro Verde
DG EMPL/D/3
J37 2/23
Comisión Europea
B-1049 Bruxelles

ANEXO

Libro Verde «Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada»

CUESTIONARIO

1. RESPONDER AL DESAFÍO DE LA AMPLIACIÓN

¿Hasta qué punto es importante que la Unión Europea intensifique sus esfuerzos para luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual después de la ampliación?
Muy importante – importante – no es importante – no contesta

2. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN EN LA LEGISLACIÓN Y EN LA PRÁCTICA

¿En su opinión, cuál ha sido el impacto de la legislación europea en el nivel de protección de la UE contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual?
Impacto muy importante – impacto importante – impacto limitado – ningún impacto – no contesta

¿Cuáles son, en su opinión, los principales obstáculos que todavía existen para aplicar eficazmente la legislación europea en materia de no discriminación? (tres respuestas como máximo)

- *Legislación nacional de aplicación incompleta*
- *Falta de información / sensibilización sobre los derechos y las obligaciones de la legislación en materia de lucha contra la discriminación*
- *Persistencia de actitudes y comportamientos discriminatorios*
- *Dificultades de las víctimas de discriminación para acceder a los tribunales*
- *Sanciones y vías de recurso poco eficaces*
- *Diferentes niveles de protección según el motivo de discriminación*
- *Duplicaciones / conflictos entre disposiciones relativas a diferentes motivos de discriminación*
- *Capacidad de las organizaciones no gubernamentales y los sindicatos para defender a las víctimas*
- *Eficacia de los organismos especializados en la promoción de la igualdad*
- *Otros (texto libre – número máximo de palabras)*

¿Considera que hay problemas importantes que no cubre la actual legislación europea en materia de lucha contra la discriminación? *(sí/no)*

- *En caso afirmativo, indique cuáles (texto libre – número máximo de palabras)*
- *¿Cuáles de los instrumentos siguientes podrían contribuir a resolver dichos problemas? (tres respuestas como máximo)*
  - Sensibilización
  - Formación
  - Códigos voluntarios de conducta
  - Acuerdos entre los interlocutores sociales
  - Nueva legislación
  - Concursos públicos / cumplimiento de los contratos
  - Acciones positivas
- *Evalúe la importancia de adoptar una acción a los niveles siguientes:*
  - Local
  - Regional
  - Nacional
  - Europeo

¿Debería la UE estimular el debate sobre otras formas de discriminación cubiertas por la Carta de los Derechos Fundamentales[29]? (tres respuestas como máximo)

- *Origen social*
- *Características genéticas*
- *Lengua*
- *Opiniones políticas o de cualquier otro tipo*
- *Pertenencia a una minoría nacional*
- *Patrimonio*
- *Nacimiento*

[29] Cf. artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

3. MEJORAR LA RECOPILACIÓN, EL SEGUIMIENTO Y EL ANÁLISIS DE LOS DATOS

¿Qué importancia tiene en su opinión la recopilación de datos para desarrollar políticas eficaces de promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación?
Muy importante – importante – no es importante – no contesta

¿Está de acuerdo con que la UE debe cooperar con las autoridades nacionales y otras partes interesadas para explorar formas posibles de recopilar datos relativos a la discriminación y la integración de los grupos desfavorecidos?
Completamente de acuerdo –de acuerdo – en desacuerdo – completamente en desacuerdo – no contesta

4. APROVECHAR PLENAMENTE LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA

¿Cuál de los ámbitos siguientes debería constituir una prioridad de la financiación comunitaria? (tres respuestas como máximo).

- *Estudios comparativos de las experiencias de discriminación y las medidas de lucha contra la discriminación a nivel europeo*
- *Análisis y seguimiento del impacto de la legislación en materia de lucha contra la discriminación*
- *Actividades de información y sensibilización*
- *Formación en materia de diversidad y discriminación*
- *Creación de redes entre grupos implicados en la lucha contra la discriminación*
- *Formación y experiencia profesionales para miembros de grupos desfavorecidos*
- *Otros (texto libre)*

¿En qué ámbitos temáticos deberían concentrarse las actividades futuras? (tres respuestas como máximo)

- *El empleo y el lugar de trabajo*
- *Argumentos económicos en favor de la diversidad*
- *Contratos públicos*
- *Discriminación en ámbitos distintos del del empleo (educación, seguridad social, cuidados de salud, acceso a bienes y servicios, vivienda)*
- *Comparaciones internacionales en el ámbito de la lucha contra la discriminación*
- *Impacto económico de la legislación en materia de no discriminación*
- *Otros (texto libre)*

5. REFORZAR LA COOPERACIÓN CON LAS PARTES INTERESADAS.

¿Considera que alguna de las siguientes partes interesadas debe participar en mayor medida en los esfuerzos de la UE para combatir la discriminación? (tres respuestas como máximo)

- *Autoridades nacionales*
- *Autoridades regionales y locales*
- *Organizaciones que trabajan con víctimas potenciales de discriminación*
- *Redes europeas de ONG*
- *Sindicatos*
- *Organizaciones empresariales*
- *Grandes empresas*
- *Pequeñas y medianas empresas*
- *Prestadores de servicios*
- *Organismos especializados en el ámbito de la igualdad*
- *Jueces y profesionales del Derecho*
- *Otras (texto libre)*

6. GARANTIZAR LA COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS ÁMBITOS DE LA POLÍTICA COMUNITARIA

En su opinión, ¿cuáles de estos instrumentos deberían utilizarse de manera más eficaz para apoyar los esfuerzos de la UE en materia de lucha contra la discriminación? (tres respuestas como máximo)

- *Estrategia europea de empleo*
- *Estrategia y programa europeos para la inclusión social*
- *Fondo Social Europeo*
- *Iniciativa comunitaria EQUAL*
- *Diálogo social*
- *Responsabilidad social de las empresas*
- *Educación, formación y juventud*
- *Otros (texto libre)*

¿Está de acuerdo en que los esfuerzos para luchar contra la discriminación por razones de sexo deberían estar más estrechamente relacionados con los esfuerzos para luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual?
Completamente de acuerdo – de acuerdo – en desacuerdo – completamente en desacuerdo – no contesta

¿Está de acuerdo en que sigue siendo necesario tratar de manera específica las discriminación por razones de sexo y la promoción de la integración de la igualdad entre hombres y mujeres?
Completamente de acuerdo – de acuerdo – en desacuerdo – completamente en desacuerdo – no contesta