

Spanish Translation of the Report of the Group of Eminent Persons of the Council of Europe on “Living Together – Combining diversity and freedom in 21st century Europe”. Original: English. 2011, Strasbourg, France

La convivencia

Combinar la diversidad y la libertad en la Europa del siglo XXI

Informe del Grupo de Personas Eminentes del Consejo de Europa

Índice

Resumen	Error! Bookmark not defined.
Introducción.....	9
Parte 1 – La amenaza	12
<i>A. ¿Cuáles son los riesgos y cuál es su gravedad?</i>	12
1. Creciente intolerancia	12
2. Creciente apoyo a los partidos xenófobos y populistas	19
3. Discriminación	20
4. La presencia de una población que carece prácticamente de derechos	22
5. Sociedades paralelas	25
6. Extremismo islámico	26
7. Pérdida de libertades democráticas	27
8. Un posible conflicto entre “libertad religiosa” y libertad de expresión	28
<i>B. ¿Qué se oculta tras estos riesgos?</i>	29
1. Inseguridad.....	29
2. Inmigración	30
3. Imagen deformada de las minorías en los medios de comunicación y estereotipos negativos	34
4. Crisis de liderazgo.....	36
Parte 2 – La respuesta	37
<i>A. Principios rectores</i>	37
<i>B. Principales agentes del cambio</i>	42
1. Educadores	42
2. Medios de educación.....	44
3. Empleadores y sindicatos.....	46
4. Sociedad civil.....	46
5. Iglesias y grupos religiosos	50
6. Personalidades y “modelos a seguir”	51
7. Ciudades.....	53
8. Estados miembros	58
9. Instituciones europeas e internacionales	58

<i>C. Propuestas para la acción</i>	62
I. Recomendaciones estratégicas	62
II. Recomendaciones específicas	65
Anexo 1: Mandato del Grupo	77
Anexo 2: Reuniones del Grupo y personas invitadas	79
Anexo 3: Bibliografía indicativa	81
Anexo 4: Miembros del Grupo	87

Resumen

En verano de 2010, el Secretario General del Consejo de Europa, Thorbjørn Jagland, pidió a un “Grupo de Personas Eminentes” (el Grupo) que elaborara un informe sobre los desafíos derivados del resurgimiento de la intolerancia y la discriminación en Europa. En el informe se evalúa la gravedad de los riesgos, se identifican sus fuentes y se formulan una serie de propuestas para “convivir” en unas sociedades europeas abiertas.

El Grupo está dirigido por Joschka Fischer, antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, y está integrado por nueve miembros – cuatro mujeres y cinco hombres –, cada uno de ellos proveniente de un Estado miembro diferente del Consejo de Europa. Además del Sr. Fischer, lo integran Emma Bonino (Italia), Timothy Garton Ash (Reino Unido), Martin Hirsch (Francia), Danuta Hübner (Polonia), Ayşe Kadioğlu (Turquía), Sonja Licht (Serbia), Vladimir Lukin (Federación de Rusia) y Javier Solana (España). El ponente es Edward Mortimer (Reino Unido).

El Grupo basa firmemente sus conclusiones y recomendaciones en los principios del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en particular la libertad individual y la igualdad ante la ley. Considera que la discriminación y la intolerancia están extendidas en Europa en la actualidad, en particular contra los romaníes e inmigrantes, y contra las personas de origen inmigrante reciente, a quienes se trata como extranjeros incluso en los países en los que son tanto nativos como ciudadanos.

En el informe se sostiene con firmeza que las identidades son una cuestión voluntaria para la persona interesada, y que no se debería obligar a nadie a elegir o aceptar una identidad primaria que conlleve la exclusión de otras. Se argumenta que las sociedades europeas necesitan adoptar la diversidad, y aceptar que una persona puede ser un “europeo con guiones” (por ejemplo, turco-alemán, norafricano-francés o asiático-británico) del mismo modo que puede ser afro-americano o italo-americano. Sin embargo, esto sólo puede funcionar si todos los residentes a largo plazo de los países europeos son aceptados como ciudadanos, y si todos, con independencia de su credo, cultura u origen étnico, son tratados por igual por la legislación, las autoridades y sus conciudadanos. Como todos los demás ciudadanos de una democracia, deberían poder participar en la elaboración de las leyes, pero ni la religión ni la cultura pueden ser una excusa para vulnerarlas.

El informe se divide en dos partes: “La amenaza” y “La respuesta”.

En la primera parte, el Grupo identifica ocho riesgos específicos para los valores del Consejo de Europa: creciente intolerancia; creciente apoyo a los partidos xenófobos y populistas; discriminación; presencia de una población que carece prácticamente de derechos; sociedades paralelas; extremismo islámico; pérdida de libertades democráticas, y posible conflicto entre “libertad religiosa” y libertad de expresión. Se indica que tras estos riesgos subyacen la inseguridad (dimanante de las dificultades económicas y del sentido de decadencia relativa de Europa); el fenómeno de la inmigración a gran escala (tanto experimentada realmente como percibida); imágenes deformadas y estereotipos negativos de las minorías en los medios de comunicación y

la opinión pública, y un déficit de dirigentes capaces de inspirar confianza articulando una visión clara del destino de Europa.

En la segunda parte, el Grupo comienza estableciendo 17 principios que, a su juicio, deberían orientar la respuesta del Consejo de Europa a estas amenazas, comenzando por la declaración de que “como mínimo, debe existir un acuerdo acerca de que la ley debe cumplirse, y un entendimiento común de qué es la ley y de cómo puede modificarse”. A continuación identifica los principales agentes capaces de lograr los cambios necesarios en las actitudes públicas: educadores, medios de comunicación, empleadores y sindicatos, la sociedad civil, iglesias y grupos religiosos, personalidades y “modelos a seguir”, ciudades, Estados miembros, e instituciones europeas e internacionales. En la mayoría de estas categorías, el informe contiene breves retratos al natural de grupos particulares de personas cuya labor es considerada por el Grupo “encomiable y digna de imitar”. El informe concluye con 59 “propuestas para la acción”, de las cuales las 17 primeras se denominan “recomendaciones estratégicas”, mientras que las restantes, “recomendaciones específicas”, están dirigidas fundamentalmente a la Unión Europea, el Consejo de Europa y sus Estados miembros.

Principios

Los 17 principios rectores contenidos al comienzo de la segunda parte constituyen un manual para la diversidad que todos los responsables la elaboración de políticas, formadores de opinión y activistas de la sociedad civil podrían memorizar o tener a mano. El Grupo insiste tanto en los derechos como en las obligaciones de los ciudadanos en una democracia, en particular en las de los recién llegados y las minorías, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y en el hecho de que, a condición de que cumplan la ley, “no debería esperarse que los inmigrantes renuncien a su credo, cultura o identidad”. Indica que está justificado y es necesario adoptar medidas especiales para garantizar que los miembros de los grupos desfavorecidos o marginados gocen de una igualdad de oportunidades, y que deben desplegarse esfuerzos para asegurar que los miembros de diferentes grupos religiosos, culturales o étnicos se conozcan y aúnen esfuerzos como parte de asociaciones voluntarias. Por último, defiende el derecho a la libertad de expresión, al tiempo que añade que “no se puede dejar de responder a las declaraciones públicas que tienden a construir o a reforzar los prejuicios públicos contra los miembros de cualquier grupo (en particular miembros de minorías, inmigrantes o personas de origen inmigrante)”.

Propuestas

Las recomendaciones estratégicas contenidas en el informe siguen de cerca estos principios. Se insta a los Estados a “extender los derechos y obligaciones vinculados con la ciudadanía, incluido el derecho de voto. Y, como primer paso para lograr este objetivo, los extranjeros, con independencia de su origen, deberían poder votar en las elecciones locales”. También se les insta a corregir “toda información engañosa y los estereotipos sobre la migración”, y a ofrecer a sus ciudadanos “una imagen más

realista de la situación de los migrantes y de las necesidades actuales y futuras de Europa en el ámbito de la migración”. Se reconoce su derecho y su deber de controlar la inmigración, pero se insta a todos los europeos a “tratar a los solicitantes de asilo y a los migrantes que llegan a Europa de una manera justa y humana”, mostrando la solidaridad apropiada y repartiéndose la carga entre los Estados miembros. Se pide al Consejo de Europa y a la UE que mancomunen esfuerzos para formular “una política de inmigración de gran alcance, coherente y transparente” para toda Europa. Por último, se hace un llamamiento a los pueblos de Europa para que tiendan una mano a “sus vecinos de Oriente Medio y África del Norte”, que en la actualidad están mostrando con valentía su compromiso con los valores universales de la libertad y la democracia, brindándoles en particular la oportunidad de participar, “con una categoría apropiada”, en las instituciones y convenios europeos.

Entre sus recomendaciones específicas, el Grupo propone que el Secretario General del Consejo de Europa nombre a un representante especial de alto nivel para que señale el contenido del informe a la atención de los dirigentes políticos, y para que supervise su aplicación, y que Polonia y Ucrania, que asumirán la presidencia, respectivamente, de la UE y del Comité de Ministros del Consejo de Europa en otoño de este año, convoquen una cumbre conjunta sobre la diversidad con objeto de “examinar las cuestiones planteadas en este informe y acordar una estrategia conjunta para la acción en el ámbito de la diversidad y de los derechos humanos”.

Introducción

En el siglo XXI, que acaba de empezar, los europeos tienen mucho que agradecer. En general, son más libres, tienen una mejor salud, disfrutan de una mayor seguridad, disponen de más medios, viven más tranquilos y es probable que sean más longevos que sus antepasados en siglos anteriores (y, lamentablemente, que sus contemporáneos en otras muchas partes del mundo). Han evitado muchas prácticas inhumanas de tiempos pasados, incluida la pena de muerte, y han asumido un cierto grado de responsabilidad con respecto al bienestar del otro en tiempos de dificultad. No sólo en los 27 Estados miembros de la Unión Europea (UE), sino también en los 47 Estados miembros del Consejo de Europa, sus derechos y libertades – aunque se siguen violando y obviando con frecuencia – se basan en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y son apoyados por las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Y, sin embargo, en Europa predomina un sentimiento de malestar. Los europeos no tienen confianza en que su prosperidad pueda resistir el surgimiento de nuevas potencias, cuyas economías parecen más dinámicas y competitivas que las suyas propias. Temen que la prolongación de sus vidas y la disminución de sus tasas de natalidad den lugar a que la población activa sea insuficiente para ocuparse de un número creciente de pensionistas. Pero también temen la llegada de un gran número de personas procedentes de otros continentes – personas que emigran en busca de una mejor vida, al igual que hicieron tantos europeos en el pasado; personas cuyo espíritu de empresa y capacidad para trabajar duro podrían ayudar a Europa a resolver ese problema. ¿Por qué temen los europeos este fenómeno en lugar de acogerlo con agrado? Porque temen que los recién llegados sean, simplemente, demasiado numerosos, y agraven el desempleo persistente y la pobreza que ya empañan su prosperidad; y porque son reacios a compartir sus vidas con personas a las que, con razón o sin ella, consideran diferentes.

Para aplacar el primero de estos temores, los Estados tienen el derecho y el deber de controlar la migración. Sin embargo, al hacerlo, deben seguir recordando a los ciudadanos por qué, al menos en parte, los inmigrantes son necesarios y deberían acogerse con agrado; y que, fieles a los valores humanos europeos, deben respetar los derechos fundamentales de todo ser humano, con independencia de su nacionalidad, incluso de los apátridas. De hecho, los apátridas, que carecen de la protección de un país natal, suelen ser aquéllos para quienes los derechos universales son desesperadamente importantes.

El segundo temor – el temor a la diversidad – es el que se trata de abordar en el presente informe. Por lo tanto, comencemos por recordar que las sociedades europeas siempre han sido diversas. Y que muchos de los mayores logros de Europa obedecen a esta diversidad, si bien la mala gestión de la diversidad también ha desempeñado un papel en algunas de sus mayores tragedias.

La diversidad es el destino de Europa, por dos motivos.

En primer lugar, la mayoría de aquéllos que han llegado a Europa en los últimos decenios, y sus descendientes, se han establecido en el continente de manera definitiva. Muchos siguen apegados al patrimonio cultural de sus países de origen. ¿Qué hay de malo en ello? Siempre y cuando cumplan la ley, no debería esperarse que las personas que se asientan en un nuevo país renuncien a su credo, cultura o identidad. De hecho, esta diversidad puede contribuir a la creatividad que Europa tanto necesita, ahora más que nunca. Pero también significa que convivir en Europa exige mirar más allá de Europa. Lo que sucede en las regiones del mundo de las que provienen estos nuevos europeos, y en particular en los países vecinos de Europa, probablemente nos afecte a todos, para bien y para mal. No podemos decidir el destino de nuestros vecinos, pero debemos estar dispuestos a ayudarles, y también a aprender de ellos, lo máximo posible.

En segundo lugar, el hecho de que Europa esté envejeciendo significa que se necesitan más inmigrantes. Sin ellos, la Comisión Europea estima que sólo en la UE, en los próximos 50 años, la fuerza de trabajo se reducirá prácticamente en 100 millones de personas aun cuando la población en general siga aumentando. Esto apunta claramente a la decadencia.

Por lo tanto, la diversidad se ha instalado. Está forjando el futuro de Europa en un mundo que evoluciona rápidamente, y seguirá haciéndolo. Así pues, es de vital importancia que los europeos encaren sus desafíos de un modo más eficaz y vehemente – y, para ser francos, mucho mejor de lo que lo están haciendo en la actualidad. Esta vez no pueden permitirse afrontar indebidamente la situación. Por desgracia, hay indicios de que corren el peligro de estar haciendo precisamente esto.

En la primera parte de nuestro informe describimos algunos de estos indicios, y señalamos brevemente lo que puede ocultarse tras ellos. En la segunda parte establecemos algunos principios rectores para mejorar, identificamos a los principales agentes del cambio y concluimos con una lista de recomendaciones (algunas estratégicas, otras específicas) dirigidas a dichos agentes.

Al tiempo que preparamos el informe, tuvo lugar un debate en torno a nosotros en el que participaron muchos dirigentes europeos. Por turnos, los dirigentes políticos de Alemania, Reino Unido y Francia, afirmaron, utilizando palabras prácticamente idénticas, que el “multiculturalismo” había fracasado.¹

Por supuesto, somos plenamente conscientes de este debate, pero consideramos que el término “multiculturalismo” se utiliza de formas tan diferentes, y tiene significados tan distintos según las personas y los países (¿es una ideología? ¿un conjunto de políticas? ¿una realidad social?) que acaba creando más confusión que aportando claridad. Por lo tanto, hemos decidido evitar utilizar este término y centrarnos en su lugar en identificar políticas y enfoques que permitirán a las sociedades europeas combinar la diversidad y la libertad.

Al elaborar el informe, el Grupo ha celebrado audiencias en cinco ciudades europeas con una serie de testigos, y ha utilizado una amplia gama de documentos del Consejo

1. Angela Merkel, discurso a los miembros de la Junge Union, Potsdam, 16 de octubre de 2010; David Cameron, discurso a la Conferencia de Munich sobre la Seguridad, 5 de febrero de 2011; Nicolas Sarkozy, entrevistado en *Paroles de Français* (TF1), 11 de febrero de 2011.

de Europa y otras organizaciones nacionales e internacionales. (Tanto los testigos como los documentos se enumeran en los anexos contenidos al final). Quisiéramos expresar nuestro especial agradecimiento a nuestro ponente, Edward Mortimer, por el compromiso, el dinamismo y la inteligencia con las que ha refundido nuestras discusiones en un argumento coherente. Al tiempo que le agradecemos todo su apoyo, sin el cual no habríamos podido concluir nuestra tarea, quisiéramos precisar que asumimos plena responsabilidad por las opiniones expresadas en el presente informe.

Joschka Fischer
(Presidente)
Emma Bonino
Timothy Garton Ash
Martin Hirsch
Ayşe Kadioğlu

Danuta Hübner
Sonja Licht
Vladimir Lukin
Javier Solana

Abril de 2011

Parte 1 – La amenaza

Nuestro mandato nos exige evaluar “la gravedad de los riesgos que la creciente intolerancia representa para los valores del Consejo de Europa”, e identificar a continuación las fuentes de estos fenómenos. Éste es el objetivo de la primera parte de nuestro informe, en la cual se enumeran los fenómenos en cuestión y se indica, de una manera más sucinta, qué puede ocultarse tras ellos.

A. ¿Cuáles son los riesgos y cuál es su gravedad?²

Partimos de la premisa de que los valores del Consejo de Europa son aquéllos especificados en el Estatuto de la Organización y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en esencia, la paz, la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho). Consideramos que estos valores se ven realmente amenazados por la creciente intolerancia y otros fenómenos conexos que enumeramos a continuación.

1. Creciente intolerancia

Éste es el fenómeno que más nos alarma y que, a nuestro juicio, se manifiesta en el trato hostil y discriminatorio de que son objeto en la actualidad los miembros de algunos grupos en Europa. No pretendemos elaborar una lista exhaustiva de estos grupos. Somos conscientes, por ejemplo, de que las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales (los LGBT) se enfrentan a unos prejuicios profundamente arraigados, a la hostilidad y a una discriminación generalizada en toda Europa, y de que, en particular, los derechos a la libertad de reunión y de expresión de estas personas se vulneran en una serie de Estados miembros del Consejo de Europa.³ También somos plenamente conscientes de que otros grupos minoritarios, incluidas minorías nacionales y religiosas, también son víctimas de diversas formas de discriminación en toda Europa, pero observamos en particular la extensión de la intolerancia y la hostilidad contra los siguientes grupos.

a. Romaníes

2. En esta sección, nos hemos inspirado en ejemplos de toda Europa, pero hemos decidido no mencionar los nombres ni especificar Estados miembros particulares. Existen otros muchos organismos que se encargan de ello, incluidos órganos del Consejo de Europa y otras instituciones, a los que hacemos referencia. Nuestro objetivo aquí es describir y analizar las tendencias que son comunes a un gran número de países y que exigen que todos los Estados miembros reaccionen con cautela y permanezcan alertas.

³ Discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, marzo de 2010.

Los romaníes, junto con los sintis (un grupo estrechamente relacionado proveniente de la India que llegó a Europa en la Edad Media), constituyen la minoría más importante de Europa, estimada entre 10 y 12 millones de personas en todo el continente, y han estado presentes durante muchos siglos en prácticamente todos los Estados miembros del Consejo de Europa. En algunos Estados representan casi el 10 por ciento de la población. A diferencia de otras minorías, no son “recién llegados” ni tienen un “país de origen” concreto en el que puedan aspirar a la autodeterminación. La inmensa mayoría de ellos son ciudadanos de países europeos.⁴ No tienen una religión propia, ni un “Estado de origen” que pueda apoyarles o presentar reclamaciones en su nombre. Se distinguen del resto de la población en gran medida por su apariencia física, pero, fundamentalmente, por su cultura y tradiciones (aunque la mayoría de ellos ya no son nómadas) y, ante todo, por su exclusión social. En cada país, sus ingresos promedio y su nivel de educación y de empleo les sitúan en la parte inferior de la escala social. Ningún otro grupo es objeto de unos niveles de discriminación y de prejuicio tan altos, y ningún país europeo puede estar orgulloso del trato que se les dispensa. Su situación es un reproche permanente para todo el continente, y es una de las violaciones más persistentes de lo que consideramos con orgullo los “valores europeos”.

Los romaníes siguen siendo en muchos casos víctimas de la intolerancia, la discriminación y el rechazo, basados en prejuicios profundamente arraigados, que en algunos casos son evocados o alentados por los miembros gubernamentales y otros representantes políticos, quienes formulan declaraciones públicas en las que afirman, por ejemplo, que los romaníes son “genéticamente propensos a la delincuencia”. A menudo, la mayor parte de la población les percibe de forma negativa. Como ha señalado el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Thomas Hammarberg, “es preciso reconocer que uno de los aspectos fundamentales de la miseria social de los romaníes es el antigitanismo generalizado”.⁵

En algunos Estados miembros (en particular aquéllos que solían tener economías planificadas), la tasa de desempleo de los romaníes asciende en la actualidad al 80 por ciento – e incluso al 90 por ciento en el caso de las mujeres. Los romaníes suelen ser los primeros en ser despedidos cuando los empleadores necesitan recortar su plantilla. En muchos Estados, tienen un acceso limitado a la educación, la vivienda y la atención de salud, en un sistema que indica claramente una discriminación. Con frecuencia, los romaníes viven en condiciones precarias, en viviendas que carecen de agua potable, electricidad, o redes de desagüe, y en áreas en las que los servicios de atención de salud siguen siendo muy limitados. Según grupos de interés de los romaníes, los municipios utilizan diversas técnicas para evitar que los romaníes vivan en sectores urbanos más atractivos. El acceso a la educación también es sumamente preocupante en algunos Estados miembros. La tasa de abandono escolar entre los niños romaníes sigue siendo desastrosa, por lo que corren un mayor riesgo de ser víctimas de la trata de seres humanos. También existen casos en que los alcaldes se niegan a matricular en la escuela a los niños cuyos padres viven en campamentos ilegales. En algunos lugares, se discrimina a los niños romaníes del resto de la

4. *Nota:* en el presente informe, salvo que se indique lo contrario, la expresión “países europeos” se utiliza para hacer referencia a los 47 Estados miembros del Consejo de Europa.

5. Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, 4º Informe Trimestral 2010, febrero de 2011.

población con fines educativos, por ejemplo, al matricularles, en un número desproporcionado, en escuelas especiales para niños con discapacidades mentales.

La participación de los romaníes en la vida pública y política de Europa es igualmente limitada. En algunas ocasiones se les deniega el derecho de voto debido a su falta de certificados de nacimiento, documentos de identidad o residencia registrada. Siguen estando enormemente subrepresentados en los órganos electos, así como en las categorías profesionales de alto nivel, como los abogados, médicos y policías. Algunos Estados miembros también han observado un reciente resurgimiento de actos de violencia y de agresiones físicas contra los romaníes.

En particular desde las ampliaciones de la Unión Europea, en 2004 y 2007, un gran número de romaníes han migrado, en busca de trabajo y de unas mejores condiciones de vida, de Europa Oriental a Europa Occidental (donde, en la mayoría de los casos, se les ha hecho sentir todo menos bienvenidos). A pesar de ser ciudadanos europeos, se les ha amenazado con deportarles a su país de origen, y en algunos casos estas amenazas se han cumplido.

b. “Inmigrantes” y solicitantes de asilo

Utilizamos aquí el término “inmigrantes” entre comillas porque, si bien el término es el más utilizado por las personas que expresan hostilidad hacia este grupo, las personas a las que se refiere no son con frecuencia inmigrantes en términos de una definición legal o técnica concreta. De hecho, no existen prejuicios, o estos son prácticamente inexistentes, contra los extranjeros que deciden ir a vivir y trabajar a un país en el que no se les distingue, en el plano visual, de sus habitantes, hablan el mismo idioma, tienen el mismo estilo de vida en términos generales y son capaces de ganarse la vida. Sin embargo, las personas cuya apariencia o estilo de vida les distingue claramente de la mayoría suelen conocerse como “inmigrantes” aun cuando ellos, y algunas veces sus padres y abuelos, hayan nacido en el país y vivido en él toda su vida. A estas personas se les considera parte de un grupo que está creciendo rápidamente y que a menudo se percibe como una amenaza para la población indígena y su estilo de vida. En este grupo también están contemplados los solicitantes de asilo (descritos en general en los medios de comunicación como “falsos solicitantes de asilo” y “parásitos de la asistencia social”) y, en algunas ocasiones, incluso las personas que han sido aceptadas como refugiados de buena fe que huyen de la persecución de que son víctimas en sus países de origen.

Actitudes populares hacia los migrantes

Se ha podido observar, a través de una serie de encuestas, reuniones e investigaciones en el terreno llevadas a cabo por el Consejo de Europa en varios países europeos por con miras a la preparación de la publicación *Migrantes y sus descendientes – Guía*

para las políticas orientada al bienestar de todos en sociedades pluralistas,⁶ que las opiniones expresadas a continuación están considerablemente generalizadas.

- i. *“Los inmigrantes provocan un incremento de la delincuencia.”* Esta opinión es ampliamente difundida por los medios de comunicación, los funcionarios y algunos “expertos en seguridad”, y aceptada sin duda alguna por una gran parte de la población, en términos como “los migrantes, en particular los migrantes ilegales, son delincuentes”; “los migrantes cumplen menos la ley que la población autóctona”; “los migrantes son responsables de una gran parte de los delitos que se cometen”; “vienen a nuestro país para delinquir” y “ahora que están aquí, nuestras calles y ciudades son menos seguras”.
- ii. *“Los inmigrantes traen consigo enfermedades al país”*, o “los migrantes son culpables de que reaparezcan ciertas enfermedades que se erradicaron en Europa hace algunos decenios”. Los defensores de estos argumentos sostienen que la salud de los migrantes indocumentados o en situación irregular y de sus hijos suele ser peor que la del resto de la población, y que algunas enfermedades infecciosas o transmisibles suelen ser más frecuentes en las comunidades migrantes que en la población indígena.
- iii. *“Los trabajadores inmigrantes nos quitan el trabajo.”* Esta opinión está sumamente generalizada en las sociedades europeas, en particular entre los trabajadores de sectores en los que existe un gran número de inmigrantes. No sólo se aplica a los inmigrantes *stricto sensu*, sino también a sus hijos, la llamada segunda generación, con respecto a los cuales se sigue considerando que “no forman parte de la nación” debido a su apariencia física, cultura o lazos familiares.
- iv. *“Los trabajadores inmigrantes provocan la reducción de los salarios.”* Muchas personas que reconocen que no existen pruebas de que los migrantes y los ciudadanos del país entren en competencia directa por los puestos de trabajo apoyan la idea de que, por su mera presencia, provocan la reducción de los salarios. Esta opinión está especialmente arraigada en los lugares de trabajo e incluso entre los miembros de los sindicatos de base.
- v. *“Los inmigrantes se aprovechan de la seguridad social.”* Se acusa a los migrantes y sus familias de abusar de tres maneras de los servicios prestados por la seguridad social. En primer lugar, se afirma que utilizan de forma excesiva e injusta la asistencia y los servicios públicos, a los que se cree que tienen un acceso más amplio, más liberal y menos reglamentado que el resto de los ciudadanos. En segundo lugar, se cree que se benefician de disposiciones y servicios a los que no tienen derecho legalmente, por lo que cometen fraudes manifiestos, en detrimento de la población autóctona. En tercer lugar, se cree que, durante su estancia, supuestamente temporal y motivada ante todo por el deseo de beneficiarse de la seguridad social europea, obtienen más de la economía de lo que contribuyen a la misma.

6. *Migrantes y sus descendientes – Guía para las políticas orientada al bienestar de todos en sociedades pluralistas*, ediciones del Consejo de Europa, diciembre de 2010 (disponible en francés e inglés).

- vi. *“Los inmigrantes se comportan como si estuvieran en su país.”* Esta actitud es particularmente común entre las personas de edad, que tienen la impresión de que los recién llegados no les respetan, de que su estilo familiar de vida está socavándose, y de que la cultura y el estilo de vida de los “inmigrantes” se respeta más que el suyo.
- vii. *“Los inmigrantes crean sociedades paralelas.”* Se suele describir a los migrantes como un grupo social y político ajeno a los miembros de su sociedad de acogida. Se presta atención a los casos en los que se comportan como una comunidad cerrada y autárquica, y se mencionan con mucha menor frecuencia los casos en que son abiertas y tratan de entablar relaciones de amistad con los miembros de otros grupos. Suele argumentarse que “prefieren mantener la distancia”, “no tienen ningún interés por integrarse”, “no hablan nuestro idioma” y “lo único que quieren son derechos sin ninguna obligación”.
- viii. *“Los hijos de los inmigrantes dan lugar a que disminuya el nivel de educación de nuestras escuelas”.* Se dice que los hijos de los inmigrantes tienen un “peor rendimiento escolar porque sus padres carecen de las competencias y los conocimientos para educarles debidamente” y, con frecuencia, se les echa la culpa de sus propias dificultades: “no hablan el idioma de su país de acogida”; “se matriculan en la escuela a mediados del año escolar” y “no saben a qué cultura pertenecen realmente”.
- ix. *“Las mujeres inmigrantes viven como una minoría.”* Con frecuencia, los inmigrantes europeos se consideran “anticuados” en términos de civilización en general y de igualdad de género en particular. En la actualidad, este prejuicio está dirigido fundamentalmente a los musulmanes y los árabes.

Puede que haya algo de verdad en estas declaraciones, en algunos contextos específicos. Examinaremos este punto cuando lleguemos a las fuentes subyacentes a los riesgos. Sin embargo, todas son generalizaciones radicales, y todos estos argumentos se esgrimen continuamente en toda Europa, tanto en privado como en los discursos públicos. Juntos expresan una hostilidad profunda y ampliamente generalizada hacia una categoría de personas, las cuales corren el riesgo de sufrir tanto a nivel moral como material.

c. Musulmanes

Las crecientes actitudes negativas hacia los musulmanes en Europa han quedado confirmadas por los sondeos realizados por el Pew Global Attitudes Project (Proyecto Pew de Actitudes Mundiales).⁷ En algunos países europeos, el porcentaje de las personas entrevistadas que tienen una opinión “algo desfavorable” o “muy

7. “Incremento de las opiniones desfavorables de los judíos y musulmanes Europa” (*Unfavourable views of Jews and Muslims on the increase in Europe*), informe realizado por el Pew Global Attitudes Project (septiembre de 2008).

desfavorable” de los musulmanes ha aumentado entre 2004-2005 y 2010 o, en algunos casos específicos, se ha mantenido a un nivel muy alto, rondando en algunas ocasiones el 50 por ciento.

Otras encuestas en Europa confirman la prevalencia de las opiniones negativas sobre las minorías musulmanas. Muchos europeos perciben el Islam incluso como una gran amenaza para toda Europa, porque consideran que la minoría está creciendo y que el Islam es incompatible con “la vida europea moderna”.

El informe elaborado en 2009 por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea confirma que este persistente sentimiento antimusulmán en Europa no se limita en absoluto a la expresión de opinión. Uno de cada tres musulmanes que respondieron a la encuesta afirmaron que habían sido objeto de discriminación, y el 11 por ciento señalaron que habían sido víctimas de delitos “en persona” motivados por el racismo (asalto, amenaza o grave acoso) al menos una vez en los meses anteriores. Los niveles más altos de discriminación se observaron en el empleo y en los servicios prestados por el sector privado.⁸ Otras encuestas muestran asimismo un creciente número de ataques y casos de discriminación contra los musulmanes, así como concentraciones y reuniones públicas en las que se transmiten mensajes antimusulmanes.

Muchos observadores y organizaciones, incluida la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa,⁹ coinciden en que existe un fuerte crecimiento de la hostilidad hacia los musulmanes en Europa. Con frecuencia, utilizan el término “islamofobia” para describir este fenómeno. Hemos decidido no utilizar este término en el presente informe, porque podría dar a entender que el Islam como tal debería quedar exento de criticismo, o que aquéllos que lo critican están necesariamente motivados por prejuicios raciales o religiosos. No compartimos esta opinión, ya que creemos en una sociedad libre y pluralista en la cual las personas deben ser libres de profesar una creencia religiosa o no, y de expresar sus opiniones sobre el Islam al igual que sobre cualquier otra religión. Al mismo tiempo, es importante señalar que las visiones deformadas o inexactas de las creencias o prácticas religiosas, o las afirmaciones que pretenden hacer creer que las creencias o prácticas de personas o grupos de la población concretos son características de toda una religión, son con frecuencia expresiones de prejuicios y también ayudan a difundirlos. Las afirmaciones sobre las creencias o prácticas judías, por ejemplo, han sido históricamente un vector importante del antisemitismo, y muchas afirmaciones actuales sobre el Islam parecen ir en la misma línea.

Los partidos de extrema derecha (véase más abajo) han explotado con gran éxito tanto los temores asociados al terrorismo (en particular desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, del 15 y 20 de noviembre de 2003 en Estambul, del 11 de marzo de 2004 en Madrid, del 7 de julio de 2005 en Londres, y toda una serie de atentados comparables en la Federación de Rusia), como los cambios demográficos que se han producido (aumento de la población musulmana en

8. La Encuesta de la Unión Europea sobre las Minorías y la Discriminación (UE-MIDIS) – “Data Focus Report/Muslims”, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2009.

9. “Islam, islamismo e islamofobia en Europa”, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, informe, mayo de 2010.

muchos países europeos, fundamentalmente debido a la inmigración). Incluso en muchos partidos mayoritarios, la demonización del Islam es cada vez más frecuente, si no habitual. Dado que el aumento de la inmigración de los musulmanes a Europa en los últimos decenios se ha traducido en unas comunidades musulmanes más “visibles” y ha coincidido con el crecimiento del Islam político, muchos europeos han adquirido la convicción de que el Islam es, de por sí, radical, militante e incompatible con los valores europeos, motivo por el cual los inmigrantes musulmanes y sus descendientes no pueden integrarse en las sociedades europeas como lo han hecho olas anteriores de migrantes.

En octubre de 2010, el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa declaró que estos prejuicios “se combinan con actitudes racistas (dirigidas en particular a las personas provenientes de Turquía, los países árabes y Asia Meridional). En algunos países europeos, los musulmanes provenientes de este entorno son discriminados en el mercado de trabajo y el sistema educativo. Existen informes que muestran que tienden a ser el objetivo de la policía en controles de identidad recurrentes y en registros intrusivos. Esto constituye un grave problema de derechos humanos.”¹⁰

d. Judíos

El antisemitismo ha causado estragos en el mundo durante siglos. En Europa, es un rasgo cultural profundamente arraigado que, en el siglo XIX, encontró su expresión política específica en el contexto del nacionalismo basado en el origen étnico, así como en teorías racistas del desarrollo humano. Esto culminó en la ideología del nacionalsocialismo. Llevado a sus consecuencias más extremas y violentas (a saber, el Holocausto), el antisemitismo causó la muerte de seis millones de judíos y el sufrimiento de otros muchos, innumerables. Otras formas de antisemitismo menos similares a un genocidio, pero igualmente condenables, han destrozado vidas, diezmado comunidades religiosas, creado brechas políticas y sociales, y complicado las relaciones entre los países, así como la labor de las organizaciones internacionales.

Aunque las opiniones negativas sobre los judíos son menos frecuentes en Europa que en otras partes del mundo, han aumentado en los últimos años, según el Pew Global Attitudes Project.

Un sondeo realizado en 2009 en algunos países europeos por la Liga Antidifamación (ADL, por sus siglas en inglés) pone de relieve asimismo la tendencia alarmante de culpar a los judíos de la industria financiera de la actual crisis económica mundial. Casi un tercio de las personas que respondieron a la encuesta afirman que los judíos del sector bancario son los culpables de la crisis económica actual. Un porcentaje similar está convencido de que los judíos “tienen demasiado poder” en los negocios y las finanzas, y que no son leales a su país”.¹¹

10. Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Comentarios sobre los Derechos Humanos, 28 de octubre de 2010.

11. Véase el sitio Web: www.adl.org/PresRele/ASInt_13/5465_13.htm.

En general, en Europa Occidental, los grupos tradicionales de extrema derecha siguen representando un porcentaje considerable de los ataques contra los judíos y las propiedades judías, pero, en los últimos años, un creciente número de ataques han sido perpetrados por jóvenes musulmanes desafectos.

En Europa Oriental, los cabezas rapadas y miembros de la franja política radical son responsables de la mayoría de los incidentes antisemitas notificados.

e. Cristianos

En la mayoría de los países cristianos, en los cuales el cristianismo ha sido la religión dominante en el último milenio, la mayoría de la población es cristiana o de origen cristiano, por lo que la opinión pública general de los cristianos es positiva. Sin embargo, en algunos países europeos, fundamentalmente musulmanes, los cristianos se enfrentan a algunas formas de discriminación o son víctimas de hostilidad y de violencia ocasional basada en la religión, pero también en su origen étnico (asaltos físicos, ataques contra las iglesias, y restricciones de la libertad sindical y de la libertad de expresión).

El Embajador Janez Lenarčič, Director de la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (ODIHR-OSCE), declaró en marzo de 2009 que “la intolerancia y la discriminación contra los cristianos se manifiesta de diversas formas en el área de la OSCE. Si bien la denegación de los derechos puede ser una cuestión importante en la que los cristianos son una minoría, los cristianos también pueden experimentar exclusión y marginación cuando constituyen una mayoría en la sociedad”.¹²

Los otros fenómenos enumerados más abajo son en cierta medida producto de la intolerancia y los prejuicios, pero también tienden a agravarlos, en una serie de círculos viciosos que se refuerzan mutuamente.

2. Creciente apoyo a los partidos xenófobos y populistas

En la sección anterior examinamos de manera sucinta y esquemática los prejuicios populares que existen contra grupos específicos de la población. En esta sección, examinamos los partidos políticos que han surgido en diferentes regiones de Europa, o cuyos defensores han aumentado considerablemente, al dar una expresión política a dichos prejuicios y alentarlos. El surgimiento de dichos partidos, y sus efectos en la política “dominante”, probablemente sea el fenómeno que más ansiedad ha provocado entre los europeos liberales, ya que temen que los “logros democráticos” de Europa puedan correr peligro.

12. Mesa redonda de la OSCE-ODIHR sobre “Intolerancia y discriminación contra los cristianos: centrarse en la exclusión, la marginación y la denegación de los derechos”, marzo de 2009.

No cabe duda de que están produciéndose importantes cambios sociales e ideológicos en el panorama político europeo. De Europa del Norte al Mediterráneo, estamos siendo testigos de una ola de populismo radical. Se sitúa a los partidos políticos en cuestión en la derecha, o en la extrema derecha, del espectro político, pero sería un error calificarles de neofascistas. Si bien existen elementos en común con los movimientos neonazis o neofascistas “tradicionales” de la Europa de la posguerra, que siguieron siendo un fenómeno marginal, los nuevos partidos tienen una base mucho más amplia, ya que se extienden prácticamente todos los estratos de la sociedad, con independencia del nivel de educación, el género o la condición. Pueden atraer a prácticamente cualquier persona que considere que la crisis económica y la inmigración amenazan su estilo de vida o medios de subsistencia. De hecho, algunos de estos movimientos combinan estas actitudes xenófobas con un llamamiento al liberalismo social y la defensa del Estado de bienestar y de una política económica aparentemente de izquierdas (así como opiniones muy positivas sobre Israel). En Europa Occidental, la hostilidad hacia la inmigración es un tema frecuente. En muchos países de Europa Central y Oriental, este tipo de ansiedad se manifiesta en la hostilidad contra los romaníes, y algunas veces contra otras minorías nacionales, incluidos los judíos.

En los últimos meses, los defensores de los partidos anti-inmigración han experimentado un fuerte incremento, incluso en los países conocidos por su política liberal y sus electorados tolerantes. En los dos últimos años, los resultados de las elecciones y los datos sobre las votaciones en muchos países europeos han mostrado un creciente apoyo de los votantes a los movimientos que afirman defender los intereses y la cultura de la mayoría “indígena” en contra de la inmigración y la expansión del Islam. Aunque aún no constituyen la mayoría, estos partidos tienen cada vez más peso en la política europea. En algunos países, se han establecido como el segundo partido político más importante al obtener el 30 por ciento de los votos, y algunas veces han impedido que sus rivales obtengan la mayoría absoluta, asegurando la formación de un gobierno que depende de su apoyo, o incluso formando parte de una coalición. Cada vez más, su éxito electoral impulsa a los políticos que pertenecen a los partidos políticos dominantes a competir con ellos en una retórica anti-inmigrante o xenófoba, lo que a su vez legitima y fomenta la expansión de las actitudes racistas entre la población en general.

3. Discriminación

Los prejuicios contra los inmigrantes, las personas de origen inmigrante reciente o los miembros de las minorías suelen reflejarse en la discriminación, por la que se niega a las personas interesadas las prestaciones o servicios a los cuales tienen derecho, y a los que tienen acceso los miembros de otros grupos. Este trato da lugar a que se les aliene y se contribuya a su asilamiento del resto de la sociedad. Es contrario a los principios fundamentales con los que están comprometidos todos los Estados miembros del Consejo de Europa, y es en sí mismo uno de los mayores obstáculos al establecimiento o mantenimiento de sociedades abiertas y armoniosas. La discriminación parece estar particularmente generalizada, y tener efectos claramente nocivos, en los siguientes ámbitos: la vivienda, la educación, la asistencia médica y los servicios sociales, y las medidas adoptadas por la policía y los tribunales.

Empleo. En casi todos los países europeos, la tasa de desempleo entre los romaníes, los inmigrantes y las personas consideradas de origen extranjero es considerablemente más alta que la registrada entre la población en general. Esto no siempre evidencia la discriminación directa por los empleadores, ya que algunas veces obedece a la caída de las industrias, en particular la construcción, en las que trabajan fundamentalmente los inmigrantes; a la aplicación de la política conocida como “el último que entra es el primero que sale” o, en el caso de los romaníes, a la desaparición de los oficios romaníes tradicionales así como a la segregación residencial *de facto* que constituye una característica de su exclusión social. Sin embargo, en algunos países, aun cuando los tribunales han sancionado casos específicos de discriminación racial en el acceso al empleo, las organizaciones no gubernamentales (ONG) antirracistas consideran que las sanciones no siempre son suficientemente disuasorias, en particular en el caso de las grandes empresas; en otros países, el empleo sigue siendo la esfera de la vida social en la se pone más de relieve la discriminación.

Vivienda. En los informes de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa se señala con inquietud que, de conformidad con algunas fuentes, la discriminación racial directa e indirecta hacia los inmigrantes, las personas de origen inmigrante y otros grupos minoritarios visibles sigue siendo un problema en el sector de la vivienda tanto pública como privada. Incluso en los países en los que la discriminación en la vivienda basada en el origen étnico está prohibida por la ley, las ONG señalan que, no obstante, algunos municipios aplican las normas municipales de un modo que discrimina a determinados grupos socialmente desfavorecidos, inclusive basando las decisiones en materia de vivienda en la reputación del solicitante y de su familia en residencias anteriores.

Educación. Ésta se considera un instrumento importante para combatir el racismo y la intolerancia, pero también un ámbito en el que pueden existir el racismo y la discriminación racial y religiosa, cuyas consecuencias son negativas para los niños y la sociedad en su conjunto. Ya hemos hecho referencia a la situación de los niños romaníes, a quienes, en algunos casos, se les educa en escuelas segregadas o en escuelas para niños con discapacidades mentales. En algunos países europeos, parece haber una representación desproporcionada de niños de origen inmigrante en determinadas escuelas, lo que parece estar vinculado con la formación de guetos y también con el rendimiento escolar supuestamente más bajo de los niños inmigrantes o de los niños de origen inmigrante.

Prestaciones y servicios sociales. Con frecuencia, los responsables de la formulación de políticas tratan de responder a las quejas acerca de que los inmigrantes abusan del sistema de protección social, o imponen cargas indebidas al mismo, restringiendo el acceso de los migrantes a las prestaciones y servicios – por ejemplo, vinculándolo el acceso al cumplimiento de numerosos criterios como la duración de la estancia (por lo general, no menos de cinco años), la condición jurídica (incluido el permiso de trabajo y, por tanto, la disponibilidad de ingresos), la nacionalidad y la ausencia de antecedentes penales –; limitándolo a servicios esenciales y de emergencia, o estableciendo que dependa de pruebas más rigurosas de los medios de subsistencia de las que se aplican a la población general. Aun en los casos en que se reconoce formalmente que los residentes extranjeros tienen los mismos derechos que otros solicitantes, el clima es con frecuencia tan hostil, y los obstáculos administrativos son de tal envergadura, que se les desalienta a solicitar dichas prestaciones y servicios en

primer lugar. En efecto, incluso en el punto de acceso al país, el hecho de que una persona requiera asistencia social se considera una razón suficiente para no admitirla.

La policía y los tribunales. Se señala que, en algunos países europeos, los inmigrantes o miembros de las minorías son objeto de controles policiales de una manera desproporcionada, así como víctimas de abuso verbal de un modo racista, de acoso e incluso de abusos físicos por las fuerzas del orden. El hecho de que estos grupos sean más a menudo objeto de controles policiales y de operaciones de registro aumenta las probabilidades de que acaben compareciendo ante los tribunales. Estos grupos parecen estar excesivamente representados en casi todo sistema penitenciario en Europa. Y, sin embargo, “la cuestión de la discriminación y la justicia es una de las cuestiones políticas clave de nuestra sociedad y, aun así, sigue sin concedérsele una gran importancia”, según Sebastian Roche, que ha estudiado la discriminación judicial como Director de Investigaciones en el Centro Nacional de Investigación Científica de Francia. Añade que “no podemos echar la culpa a un Estado de que sus empresas discriminen; sin embargo, sí podemos culpar al Estado si su sistema judicial y sus fuerzas del orden discriminan”.¹³

De los informes sobre los países de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia se desprende claramente que, en algunos países al menos, la policía no es suficientemente activa al registrar las quejas de las víctimas de ataques racistas o de discursos de incitación al odio. Con frecuencia, se niegan a registrar una queja o no lo hacen debidamente. En otros casos, la víctima proveniente de una minoría visible que se dirige a la policía para presentar una queja contra un acto racista se encuentra en una situación difícil porque la policía, en lugar de investigar el comportamiento del presunto autor de los actos racistas, comienza a acosar a la víctima. Asimismo, los policías acusados de mala conducta hacia los inmigrantes o miembros de grupos minoritarios étnicos no siempre son objeto de acciones judiciales y, además, cuando éstas se emprenden, suelen salir airosos de las mismas.

4. La presencia de una población que carece prácticamente de derechos

Casi todos los Estados europeos, bajo la presión de la opinión pública, han hecho todo lo posible para controlar la inmigración y limitarla a determinadas categorías de personas. Está claro que tienen el derecho de hacerlo. Sin embargo, dado que la prosperidad relativa de Europa y la disminución de la fuerza de trabajo nacional siguen creando oportunidades de empleo que impulsan a llegar al Viejo Continente a un número creciente de migrantes, esto se traduce en el incremento de la migración ilegal, ya que las personas eluden los controles y se asientan, de manera temporal o permanente, en el continente. Esto se traduce en una situación difícil de conciliar con la ambición europea de defender los derechos humanos y el Estado de derecho. Los migrantes “ilegales”, “en situación irregular” o “indocumentados” llevan una existencia semiclandestina que obstaculiza la recopilación de datos fiables sobre ellos, pero no cabe duda de que su número es elevado. Según la Comisión de la Unión Europea, lo que constituye una indicación, entre 2005 y 2007 se arrestó a 1,4 millones de personas aproximadamente por estar ilegalmente presentes en los países de la

13. Publicado en el *Washington Post*, 29 de abril de 2008.

Unión Europea, y casi 760.000 fueron deportadas. (Se dispone de pocos datos para los países no pertenecientes a la UE, pero en algunos de ellos, al menos, las cifras son, sin lugar a dudas, comparables). Si partimos de la base de que aquéllos que fueron arrestados representan tan sólo un pequeño porcentaje del total, es evidente que estamos hablando de una población de muchos millones.

Es igualmente evidente que esta población no sólo carece de derechos civiles y políticos, sino que, en la práctica, también carece de los derechos humanos más básicos. Son, de hecho, personas “sin ley”, en el sentido más literal de la expresión: dado que la ley les amenaza con el arresto y la deportación, no pueden invocar su protección. Está claro que este mero hecho les hace más atractivos para los empleadores: al tener pocos recursos y ningún apoyo, no tienen otra elección que aceptar el trabajo que puedan conseguir, con independencia del salario que reciban o de las condiciones inseguras, insalubres o degradantes del trabajo en cuestión. En resumen, son vulnerables a todo tipo de explotación y, al mismo tiempo, su situación “ilegal” les hace aún más impopulares que los otros inmigrantes de la población (que, en cualquier caso, tiende a considerar del mismo modo a todos los inmigrantes).

Por lo tanto, al igual que otros migrantes, pero en mayor grado, los migrantes en situación irregular realizan algunos de los trabajos más peligrosos, difíciles y sucios. Por lo general trabajan en explotaciones agrícolas, en pequeñas y medianas empresas, en el sector de los servicios (restaurantes, hoteles, servicio doméstico) y, en el caso de muchas mujeres migrantes indocumentadas, en la industria del sexo.

Con frecuencia, los nacimientos de los hijos de migrantes indocumentados no se registran, lo que se traduce en que los propios niños están indocumentados desde su nacimiento. Pueden verse excluidos de los servicios de salud y educativos. Cada vez más niños se ven obligados a dormir en la calle. Siguen siendo particularmente vulnerables a los abusos de organizaciones delictivas dedicadas al contrabando, la trata de seres humanos o formas modernas de esclavitud.

Las trabajadoras migrantes se enfrentan a amenazas adicionales de marginación, pérdida de su empleo, y privación de sus derechos económicos y sociales. Muchas industrias no ofrecen igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, y las mujeres carecen de protección jurídica. De conformidad con los datos disponibles, existen también muchos casos de violencia contra mujeres indocumentadas, y son las principales víctimas del detestable delito de la trata de seres humanos.

Aunque no están estrictamente indocumentados, los solicitantes de asilo (de los cuales había 355.000 en los países de la OSCE en 2008, y su número aumenta en los países que limitan con el mar Mediterráneo), se encuentran en muchos aspectos en una situación análoga, y se exponen a muchos de los mismos peligros. La opinión pública suele percibir la búsqueda de asilo (a lo que contribuyen considerablemente los medios de comunicación) como un intento de burlar los controles de inmigración. En muchos casos, esto tal vez sea verdad, aunque también es cierto que las circunstancias individuales varían enormemente, y existe una extensa zona gris entre el refugiado político “puro” y el migrante económico “puro”. Lamentablemente, los Estados europeos tienen una fuerte tendencia a considerar a los solicitantes de asilo culpables (de presentar solicitudes propias de “parásitos de la asistencia social”) hasta que demuestren su inocencia, y a imponerles firmemente la carga de la prueba, aun

cuando existen muchas razones por las cuales los verdaderos refugiados políticos no siempre pueden proporcionar una prueba definitiva de su historia.

Muchos solicitantes de asilo son detenidos mientras se tramitan sus solicitudes, y muchos, incluso cuando son “libres”, no tienen derecho a trabajar, y se les ofrece una seguridad social mínima o inexistente (una vez más, en gran medida por deferencia a una opinión pública condicionada a considerarles “falsos solicitantes de asilo”). Todo ello da lugar a que se encuentren en una situación muy similar a la de los migrantes indocumentados. Al prohibírseles prácticamente que puedan ganarse la vida de un modo lícito, se sienten casi obligados a tratar de hacerlo de manera ilícita y, al presentar una queja, probablemente reciban la respuesta de que son “libres” de regresar a su país de origen (respuesta que denota, efectivamente, cómo se juzgará su queja mientras ésta se examina). Así pues, también gozan de una protección jurídica muy limitada, y son vulnerables a casi todos los abusos de que son objeto los migrantes indocumentados. En ambos casos, la ausencia de alternativas a la detención, y la tendencia relacionada a detener a todo aquel que entre en un país de forma irregular, incluidas las mujeres embarazadas y las familias con hijos pequeños, dan lugar a que la situación sea incluso más difícil de conciliar con los principios europeos proclamados.

Incluso a aquéllos a quienes se ha concedido el derecho de asilo, o aquéllos a los que se concede una “autorización temporal de residencia”, se les obliga a menudo a abandonar el país, amenazándoles con deportarles si no lo hacen “de manera voluntaria”, en los casos en que el país de acogida considera que las condiciones que les indujeron a huir de su país de origen ya no son pertinentes. Con frecuencia, este tipo de consideraciones son, cuanto menos, discutibles, y aun en el caso de que estén fundamentadas, sus efectos son inhumanos, en particular cuando los niños que han crecido en el país de acogida se ven obligados a regresar a su país “natal” sobre el que apenas tienen conocimientos directos.

La Red europea contra el nacionalismo, racismo, fascismo y de apoyo a inmigrantes y refugiados (UNITED) publica periódicamente una lista de las personas fallecidas en las fronteras de Europa o en los campos de detención mientras esperan su deportación. Desde 1993, se han registrado más de 11.000 muertes de este tipo, con ayuda de una amplia gama de organizaciones pertenecientes a la red. No cabe duda de que muchas de estas muertes han sido naturales y que, por supuesto, las autoridades europeas no son responsables de todas ellas. Sin embargo, es difícil no considerar a estas desafortunadas personas, al menos en parte, como víctimas de la inexistencia de una política de migración clara, coherente y humana en Europa, y algunas de ellas como víctimas de una atroz insensibilidad a la hora de aplicar las políticas nacionales existentes. Muchos de los que han perecido en el mar, por ejemplo, podrían haber salvado la vida si se hubiera prestado asistencia oportuna a las embarcaciones no aptas para navegar a mar abierto que se les fueron proporcionadas, tal como exige el derecho internacional humanitario. La responsabilidad de sus muertes también debe ser compartida, en muchos casos, por los países de los que huyen, que podrían haber adoptado unas medidas más firmes para evitar que lo hicieran.

5. Sociedades paralelas

El término “gueto”, que históricamente hizo referencia al barrio judío de diversas ciudades europeas, se utiliza en la actualidad para designar un distrito urbano compacto en el que los miembros de comunidades étnicas, religiosas, nacionales o de otro tipo, que son minorías a nivel nacional, constituyen la gran mayoría de la población local.

Dichas concentraciones no son invariable o necesariamente insalubres. A lo largo de los siglos, han sido comunes en muchas sociedades, y han constituido con frecuencia una primera etapa en la integración gradual de los grupos inmigrantes en una sociedad de acogida.

Sin embargo, el término “gueto” se suele utilizar en un sentido más peyorativo, cuando un distrito se separa considerablemente del resto de la ciudad, en condiciones de exclusión social y económica (o de autoexclusión). El gueto típico es un área degradada de una ciudad en la que las tasas de desempleo y de delincuencia juvenil son elevadas. Pero también se puede utilizar para designar un área en la que los habitantes sólo se relacionan entre sí, al apenas hablar el idioma principal del país; en la que los miembros de la población “indígena”, si entraran en la misma, se sentirían rechazados e inseguros; en la que las escuelas locales están integradas únicamente por los hijos de las minorías, y carecen de los recursos necesarios para asegurar que estos niños logren hablar con fluidez la lengua nacional y tengan sólidos conocimientos de la misma. Contribuye en gran medida a alimentar el temor y el resentimiento de muchos europeos hacia los inmigrantes y las minorías.

El resentimiento se alimentado más aún por la creencia de que estas comunidades han decidido aislarse a sí mismas, y tratan deliberadamente de vivir en una sociedad “paralela”, reduciendo al mínimo el contacto con el resto de la población, aun cuando “colonizan” gradualmente cada vez más sectores de la ciudad, aunque, al menos en algunos casos, los miembros de la comunidad en cuestión consideran que es la sociedad de acogida la que les ha rechazado y aislado.

En realidad, los guetos y las sociedades paralelas son dos fenómenos bien diferenciados, que en algunas ocasiones, pero no sistemáticamente, son concomitantes. En muchos casos, el gueto no es monoétnico, pero contiene una serie de minorías que viven interrelacionadas, y a menudo enfrentadas entre sí. Del mismo modo, las sociedades paralelas algunas veces pueden estar extendidas geográficamente, y vivir mezcladas con la comunidad general, pero reduciendo al mínimo el contacto con la misma.

El surgimiento de sociedades paralelas tiene algunas consecuencias peligrosas. En primer lugar, las privaciones sociales y económicas pueden conducir al malestar, que no está necesariamente relacionado con las quejas culturales o religiosas. En segundo lugar, los miembros de la nueva clase social, cuyo nivel de educación es superior, al crecer en una sociedad cerrada dentro de una abierta, se indignan cada vez más ante la falta de movilidad que les permitiría ascender en la escala social, y pueden sufrir una especie de “esquizofrenia cultural”. Los miembros de este grupo tienden a caer en el radicalismo. En tercer lugar, debido a su naturaleza cerrada, las sociedades paralelas

suelen encubrir las actividades delictivas, y en algunos casos las redes terroristas. (Véase la siguiente sección).

Es evidente que dicho asilamiento contribuye a la alienación mutua entre la sociedad en cuestión y la comunidad más amplia que la rodea. Este aislamiento es contrario a toda noción positiva de la “convivencia”. Sea cual sea el resultado de las políticas “multiculturales” deliberadas, toda política de integración seria debe tener por objeto superar este aislamiento.

6. Extremismo islámico

Aunque el Islam ha existido en Europa durante muchos años, los atentados terroristas perpetrados el 11 de septiembre en los Estados Unidos, así como los atentados igualmente dramáticos que tuvieron lugar posteriormente en Europa (en particular los de Madrid, en marzo de 2004; los de Londres, en julio de 2005, y toda una serie de atentados en Moscú, y más recientemente en el aeropuerto de Domodedovo, en febrero de 2011), han dado lugar a que el terrorismo se perciba como una característica del Islam como tal. Algunas veces se afirma que “no todos los musulmanes son terroristas, pero casi todos los terroristas son musulmanes”.

Las estadísticas oficiales muestran una versión diferente. En un informe elaborado por EUROPOL en 2009 se concluyó que: “El terrorismo islámico sigue percibiéndose como la mayor amenaza a escala mundial, a pesar de que la UE sólo ha sufrido un atentado terrorista islámico en 2008. El separatismo, y no la religión, sigue siendo el motivo ostensible de la mayoría de los atentados en la UE”. Un año más tarde, en el mismo informe se señaló que, en 2009, aunque los terroristas islámicos habían amenazado a los Estados miembros de la UE con perpetrar atentados terroristas indiscriminados, dirigidos a provocar víctimas de forma masiva e indiscriminada, “el número de arrestos relacionados con el terrorismo islámico (110) disminuyó un 41 por ciento en comparación con 2008, por lo que continúa la tendencia a una disminución gradual desde 2006”.¹⁴

Sin embargo, los efectos del terrorismo no pueden medirse simplemente por el número de atentados, sino por el número de víctimas que causan y, por encima de todo, por su capacidad de traumatizar a la sociedad, creando un clima de miedo y – si es posible – provocando reacciones que tienden a radicalizar y ampliar el número de personas entre las cuales el grupo que se oculta tras los ataques puede esperar ganar apoyo a su ideología y nuevo personal para sus actividades (en el caso del terrorismo islámico, musulmanes alienados en Europa y aquéllos del mundo islámico que odian el mundo occidental). Juzgado por esos criterios, el terrorismo islámico es sin duda el más eficaz y peligroso en Europa en la actualidad. Las numerosas víctimas registradas en un pequeño número de atentados cometidos a principios del último decenio, y las reiteradas advertencias de posibles nuevos ataques provenientes tanto de grupos islámicos como Al Qaeda como de las autoridades de los Estados Unidos y Europa (todas ellas notificadas y comentadas ampliamente en los medios de comunicación,

14. Europol, TE-SAT 2010, informe titulado *Terrorismo en la UE: situación actual y tendencias*, 2010.

así como por los propagandistas antimusulmanes) han inducido al público a considerar el Islam radical o militante una gran amenaza para la seguridad. Así pues, la existencia del extremismo islámico, que no sólo hace referencia a los complotos terroristas reales o a la incitación explícita a la violencia, sino también a los grupos y predicadores que denuncian los valores occidentales y que hacen un llamamiento a la “jihad” (término traducido con frecuencia, pero no siempre con acierto, como “guerra santa”), constituye una gran amenaza para la coexistencia pacífica entre los musulmanes y no musulmanes en Europa, aunque sólo sea porque refuerza, y parece justificar, el temor y el resentimiento de la población no musulmana hacia los musulmanes.

7. Pérdida de libertades democráticas

Atormentados por el doble temor de “verse invadidos” por una afluencia incontrolada de inmigrantes y/o masacrados por los terroristas islámicos, los europeos vuelven sus ojos al Estado para que les proteja, y los dirigentes políticos temen no volver a ser elegidos si fracasan en cualquiera de estos frentes. Por lo tanto, los Estados están bajo la presión constante de controlar de manera más estricta la inmigración, y de vigilar de cerca a los posibles o presuntos terroristas. Con demasiada frecuencia, se supone que ha de elegirse entre la seguridad y las libertades civiles, y los gobiernos se sienten obligados a restringir las últimas con la esperanza de garantizar la primera. Sin embargo, la elección entre estas dos opciones es muy cuestionable: las libertades civiles son una condición indispensable de la democracia, y la libertad de los ciudadanos de vivir la vida que estimen oportuno es la esencia de la seguridad que ha de protegerse. Asimismo, aunque en algunas ocasiones se deba proteger a la mayoría contra los designios de una minoría pequeña y violenta, a menos que los miembros de las minorías también se sientan libres y seguros, el número de personas dispuestas a recurrir a la violencia probablemente aumente. Por lo tanto, creemos que la reacción exagerada del Estado y la imposición de controles excesivos suponen un gran riesgo para la salud y la fuerza de nuestras democracias europeas.

En la lucha por restringir la inmigración, muchos Estados europeos han determinado detener a los solicitantes de asilo e inmigrantes “ilegales” durante unos períodos de tiempo cada vez más largos, declarándoles a menudo culpables de cualquier delito, y algunas veces en unas condiciones muy insalubres y de hacinamiento. En al menos un caso esto ha llamado la atención del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), que resolvió que estas condiciones “podrían equivaler a un trato inhumano y degradante”. Los gobiernos o las autoridades locales han utilizado excavadoras para destruir los campamentos ocupados por migrantes indocumentados, arrestando a los que no lograron huir a tiempo; han tipificado como un delito la entrada irregular en sus territorios, y han alentado a las patrullas ciudadanas a arrestar a los “delincuentes”; han impuesto largas penas de prisión a los propietarios que alquilan locales a migrantes indocumentados, y han introducido “procesos acelerados” para tramitar las solicitudes de refugiados, violando por tanto diversas garantías de procedimiento de los derechos humanos consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Algunas de las medidas adoptadas en nombre de la prevención del terrorismo son incluso peores. En la primera Conferencia de Ministros del Consejo de Europa responsable de los medios de comunicación y de los nuevos servicios de comunicación (celebrada en Reykiavik (Islandia), el 28 y 29 de mayo de 2009), los Estados miembros se comprometieron, de manera algo tardía, a “revisar periódicamente su legislación y/o práctica nacionales para asegurar que cualquier efecto de las medidas antiterroristas en el derecho a la libertad de expresión e información sea coherente con las normas del Consejo de Europa, poniendo particular énfasis en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. Sin embargo, ésta no es en absoluto la única libertad afectada por dichas medidas. En muchos Estados, el período durante el cual se puede retener a un ciudadano sin ninguna acusación, por la mera sospecha de participar en conspiraciones para cometer actos terroristas, ha aumentado progresivamente, y los derechos de la policía a vigilar a dichos sospechosos o a entrar en sus hogares, o a violar su vida privada, se han extendido de manera continua.

Además, muchos países europeos han mostrado una indulgencia culpable con respecto a las operaciones de los servicios de seguridad extranjeros. Algunos ciudadanos han sido secuestrados, detenidos arbitrariamente en prisiones secretas y transferidos a otras jurisdicciones en las que podían ser torturados, por la mera sospecha de su participación en complotos encaminados a cometer actos terroristas, violándose de manera flagrante el derecho internacional. Dos investigaciones llevadas a cabo por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa relacionadas con el programa de detenidos de gran valor (HVD, por sus siglas en inglés), establecido por la Administración estadounidense tras los atentados del 11 de septiembre, han revelado la existencia de una “tela de araña” mundial tendida por la CIA. El llamado programa “de restituciones extraordinarias” ha dado lugar a una serie de graves violaciones de los derechos humanos. Sólo ha podido funcionar mediante la cooperación de algunos Estados miembros del Consejo de Europa, a pesar de que se rigen por el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

8. Un posible conflicto entre “libertad religiosa” y libertad de expresión

Por último, existe asimismo una amenaza para la libertad (en particular, la libertad de expresión) que proviene de otra fuente, a saber, la sensibilidad de los grupos de personas que exigen que la libertad de expresión se limite por respeto a sus propias creencias religiosas o símbolos apreciados. Esta primera cuestión se planteó en Europa en tiempos del “asunto Rushdie”, en 1989, cuando muchos musulmanes, incluso aquéllos que no apoyaban la “fatua” de Ayatollah Khomeini y las amenazas conexas de asesinato o violencia, pidieron la supresión o censura de la novela de Salman Rushdie, *Los versos satánicos*, a causa de un pasaje de la misma en el que, en un sueño experimentado por uno de los personajes, las mujeres del profeta Mohamed son representadas como prostitutas. (Su posición se vio reforzada en algunos países por el hecho de que las leyes que prohibían la blasfemia contra la religión cristiana seguían en vigor, aunque raramente se aplicaban). Un factor importante de las protestas fue el amargo resentimiento de los miembros de una minoría desfavorecida debido al aparente desprecio por la mayoría de ellos y su religión. En al menos un país, esto desencadenó propuestas encaminadas a extender el ámbito de aplicación de

las leyes sobre “los discursos de incitación al odio religioso”, lo que muchos consideraron un atentado contra la libertad de expresión.

La misma cuestión se planteó nuevamente en 2005-2006, de una forma incluso más aguda, con la publicación en un diario danés de caricaturas irrespetuosas que representaban al propio Profeta. En esta ocasión no hubo duda de que la publicación era deliberadamente provocativa. Se consideró ampliamente, incluso entre los profesionales de los medios de comunicación, que el diario se había comportado de manera irresponsable. Sin embargo, al mismo tiempo, predominó el sentimiento de que la libertad de expresión, si se pretendía que esta expresión tuviera sentido, debía contemplar el derecho a decir y a hacer cosas que otras personas pudieran considerar discutibles, y sólo podía restringirse en caso de una necesidad clara y objetiva de proteger los derechos de otras personas. Desde la perspectiva de los musulmanes, se señaló que el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que hace referencia a la libertad de expresión, seguía el artículo 9, que protege “la libertad de pensamiento, conciencia y religión”; sin embargo, este argumento no fue apoyado por la mayoría de los musulmanes, ni siquiera por todos los musulmanes, ya que era difícil determinar en qué medida la publicación de caricaturas podía impedir a las personas, en términos del artículo 9, “manifestar su religión o sus convicciones (...) por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y las observancia de los ritos”. (Se señaló también que muchas de las mismas personas que invocaban la libertad de religión eran contrarias a la libertad de *cambiar* de religión o creencias, acepción contemplada, no obstante, en la libertad de religión de conformidad con el mismo artículo.)

Por lo tanto, existe el peligro de que una libertad fundamental, la de expresión, pueda verse socavada debido a la ansiedad de ciertas élites europeas que desean evitar alienar más a una importante minoría, o que temen provocar actos de violencia. Así pues, el presunto conflicto entre libertad religiosa y libertad de expresión, y la falta de consenso sobre cómo y dónde exactamente deberían establecerse los límites de la libertad de expresión, suponen una amenaza para algunos de los valores más preciosos de Europa.

B. ¿Qué se oculta tras estos riesgos?

1. Inseguridad

Objetivamente, Europa en la actualidad, con todos sus contrastes y contradicciones, es una de las partes más seguras, libres, saludables, prósperas, agradables y humanas del mundo en las que una persona podría vivir. Y, sin embargo, muchos europeos no tienen esta sensación – o, si la tienen, su actitud es la del Doctor Knock: “La santé est un état précaire qui ne présage rien de bon.” (La salud es un estado precario que no presagia nada bueno.) La salud de Europa no está repartida de manera equitativa, por lo que muchos europeos miran con envidia y resentimiento a aquéllos que son más ricos, y vigilan con nerviosismo a los menos privilegiados. Muchos, si no la mayoría,

se han visto afectados por la crisis económica mundial. Algunos han perdido su empleo, mientras que otros muchos han sufrido las consecuencias de los recortes en el gasto y los servicios públicos. Por su parte, los gobiernos luchan por recuperar el equilibrio fiscal y financiero. No obstante los indicios de una recuperación en algunos países (en particular, Alemania), la tasa de desempleo general en Europa a finales de 2010 seguía situándose en el 10 por ciento (la más elevada en doce años).

Los europeos también son plenamente conscientes (porque los políticos, expertos económicos y medios de comunicación se lo recuerdan constantemente) de que su posición en la escala mundial se está deteriorando, ya que las economías emergentes, en particular en Asia Oriental y Meridional, se recuperan de la crisis a un ritmo mucho más acelerado que el mundo ya industrializado, compitiendo con éxito por los mercados de exportación y atrayendo la inversión de los empleadores, quienes en ocasiones cierran fábricas en Europa para abrir otras nuevas en el “Sur global”. Les consta que su sociedad está envejeciendo, y que su sistema educativo es cada vez menos competitivo en el mercado mundial. Asimismo, son más conscientes que las personas en el resto del mundo de que su estilo de vida actual tal vez no sea sostenible, porque están consumiendo los recursos no renovables y corriendo el riesgo de provocar un cambio climático catastrófico.

Por lo tanto, están a la defensiva, preocupados por su futuro en un mundo que evoluciona a pasos agigantados; ansiosos por proteger su riqueza, e inquietos por el futuro de sus hijos en un mundo cada vez más globalizado; y se ven amenazados en su estilo de vida por las culturas y tradiciones de los nuevos vecinos que viven en su entorno y que tan ajenas les resultan.

2. Inmigración

Si bien las dificultades económicas y la inseguridad tienden a exacerbar la competencia por los limitados recursos entre las personas y los grupos en general, en muchas regiones de Europa se observa en la actualidad una clara tendencia a culpar en particular a los “inmigrantes”. (Véanse las actitudes públicas hacia los “inmigrantes” y solicitantes de asilo resumidas anteriormente, en la sección A.1.b). Al identificar las fuentes de los fenómenos descritos en la sección A, es importante tener en cuenta tanto la realidad de la inmigración en Europa, como las formas en que la sociedad ha reaccionado ante la misma.

La inmigración a los países europeos, concretamente a los de la Unión Europea, se ha incrementado rápidamente en los dos últimos decenios debido a una combinación de múltiples factores, entre ellos el aumento global de la movilidad, propiciada por la mayor facilidad de los desplazamientos internacionales; las dificultades económicas experimentadas tras la caída del comunismo en muchos países de Europa Oriental, y los violentos conflictos y la inestabilidad que predominan en Europa Sudoriental y otras zonas. Asimismo, la admisión en la UE de 12 nuevos miembros (fundamentalmente antiguos países comunistas) en 2004 y 2007 ha facilitado la integración económica y la movilidad de la fuerza de trabajo, conduciendo al considerable incremento de la migración en Europa, principalmente del Este al Oeste.

Así pues, según las estimaciones, el número de migrantes que viven en Europa y en Asia Central aumentó de 67,5 millones en 2005 a 72,6 millones en 2010. Uno de cada tres migrantes internacionales en el mundo vive actualmente en Europa, y los migrantes representan el 8,7 por ciento de la población europea total.

La población migrante en todas las regiones de Europa ha experimentado este incremento desde 2005, si bien el número de llegadas ha sido más elevado en Europa Meridional (3,4 millones de personas, con una tasa de crecimiento anual promedio del 5,2 por ciento del volumen de migrantes).

No es de extrañar que la mayoría de los nuevos migrantes se encuentren en los centros urbanos. Londres, París y Moscú albergan, cada una, a más de un millón de residentes nacidos en el extranjero. De las 85 ciudades del mundo cuyo número de residentes nacidos en el extranjero oscila entre 100.000 y un millón, 30 están ubicadas en Europa. En Ámsterdam, Bruselas, Francfort y Londres, las personas nacidas en el extranjero representan más de una tercera parte de la población total. Sin embargo, el fenómeno también puede afectar a las ciudades muy pequeñas e incluso a las comunidades rurales, por ejemplo, cuando los gobiernos nacionales insisten en que proporcionan viviendas a los refugiados y solicitantes de asilo.

Efectos en el empleo

Según algunos estudios académicos, la inmigración sólo ha tenido un impacto muy leve en el empleo de la población nativa. Sin embargo, puede tener algunos efectos en el empleo de los jóvenes en aquellos sectores en los que los empleadores prefieren inmigrantes a los trabajadores nacidos en el país, porque “suelen mostrar una mejor actitud hacia el trabajo”. Esto ha conducido a algunos a concluir que “aunque la inmigración beneficia claramente a los empleadores, aquélla que redundaría en el interés superior de los distintos empleadores no es la que más beneficia a la economía en su conjunto”.¹⁵

En algunos países, como Reino Unido y Alemania, que han importado mano de obra inmigrante durante varios decenios, pueden existir unos niveles de desempleo general relativamente altos junto con un déficit de mano de obra en sectores específicos que requieren fundamentalmente trabajadores cualificados. Por lo tanto, algunos sostienen que permitir la entrada de trabajadores menos cualificados como inmigrantes para colmar estas lagunas ayudaría a crear *más* puestos de trabajo para la población indígena,¹⁶ mientras que otros ven la situación de una forma más negativa, al señalar que “debido a que la inmigración conlleva la expansión de toda la economía, no se puede esperar que sea un instrumento de política eficaz para reducir considerablemente los puestos vacantes. Los puestos vacantes son, en cierta medida,

15. Cámara de los Lores, 2008: 33.

16. “El principal objetivo de la política de inmigración desde la perspectiva del mercado de trabajo es permitir la contratación de mano de obra cualificada con el fin de crear nuevas oportunidades de empleo para los trabajadores nacionales.” (Süssmuth, 2001: 4).

un indicio de una economía y mercado de trabajo saludables. No pueden ser un motivo de peso para fomentar la inmigración a gran escala de la mano de obra”.¹⁷

En otros países cuya experiencia de la inmigración es más reciente, existe una mayor complementariedad en el mercado de trabajo entre los inmigrantes y los nativos. En España, por ejemplo, la mayoría de los inmigrantes tienen empleos poco cualificados o no cualificados, por lo que rara vez entran en competencia con la población indígena. Los trabajadores no cualificados constituyen el 15 por ciento de los trabajadores indígenas y el 37 por ciento de los trabajadores inmigrantes (cifra que aumenta al 42 por ciento entre las mujeres inmigrantes). Así pues, es evidente que los trabajadores inmigrantes se concentran fundamentalmente en los trabajos no cualificados o poco cualificados. Entre 2001 y 2006, se observó un fuerte incremento del número de extranjeros en el sector de los servicios, pero en esta industria también se registra el mayor crecimiento del empleo entre los españoles nativos.

En términos generales, los estudios sobre el modo en que la inmigración afecta a los salarios y las oportunidades de empleo de los trabajadores nacidos en el país conducen a conclusiones diversas y algunas veces poco claras, pero, en su conjunto, las conclusiones apoyan la idea de que los efectos son leves.

17. Cámara de los Lores, 2008: 34.

Las estadísticas oficiales muestran unas tasas de delincuencia superiores al promedio entre determinadas minorías (en particular, los romaníes) y los inmigrantes o personas de origen inmigrante reciente. Sin embargo, las estadísticas deberían examinarse con cautela. Existen abundantes pruebas de prejuicios y discriminación en los sistemas de justicia penal de muchos países europeos (probablemente, de la mayoría de ellos). Todo aquél al que pueda identificarse como inmigrante o miembro de una minoría tiene más probabilidades de ser controlado y registrado por la policía, de ser arrestado, y de ser acusado por un delito penal, que otro miembro comparable de la población “nativa”. Por lo tanto, la convicción popular de que estos grupos son más propensos a la delincuencia está, en cierto grado, alimentada por la situación imperante. Es prácticamente indudable que se basa en hechos, pero esto no significa que las personas cometan delitos *debido a* su origen étnico o a su condición de inmigrante. En el caso de los migrantes indocumentados y de algunos solicitantes de asilo, estos tienen pocas opciones, ya que el sistema ha determinado efectivamente de antemano que son “ilegales” y les han desprovisto de medios legítimos para sustentarse a sí mismos y a sus familias. En otros casos, el elemento significativo es la correlación entre las elevadas tasas de delincuencia y los altos niveles de desempleo juvenil, u otros indicadores de la exclusión económica y social. Las personas económicamente desfavorecidas se suelen concentrar en determinados municipios de las ciudades, que se convierten en “guetos”, en los cuales el elevado número de “inmigrantes” o miembros de minorías étnicas coincide con los altos niveles de desempleo, la baja calidad de vida, el fracaso real o inminente de las escuelas y otros servicios sociales, y unas viviendas insalubres y superpobladas (además, se registran unas altas tasas de delincuencia, en particular entre los jóvenes). Los ciudadanos de la comunidad mayoritaria que pueden hacerlo probablemente abandonen estas zonas, reforzando el carácter “étnico” de estas últimas y la percepción de que la delincuencia está vinculada con las características genéticas o culturales de la población restante.

Debido a la crisis económica, la situación actual de los inmigrantes en Europa es particularmente difícil. Uno de los motivos más frecuentes de la migración es la búsqueda de empleo, pero (tal vez porque los empleadores adoptan la política conocida como “el primero que entra es el primero que sale”), son los inmigrantes los que experimentan en la actualidad la mayor *caída* del empleo, en particular en los países más afectados por la crisis. Si esta caída continua, probablemente dificultará más su integración a largo plazo en su nueva patria. A pesar de haber contribuido de manera positiva a la economía nacional en tiempos de prosperidad, ahora se les considera con frecuencia una carga, o como competencia no deseada con los trabajadores locales para los escasos puestos de trabajo disponibles (aun cuando los estudios muestran que los efectos reales de dicha competencia en el empleo de los trabajadores locales es mínima). Todo esto alimenta los prejuicios contra los inmigrantes y, como consecuencia, exacerba la discriminación contra ellos.

En última instancia, una gran parte de la hostilidad pública hacia los inmigrantes, y hacia las personas de origen inmigrante reciente, tiene su origen en el debate sobre los derechos. Los migrantes (y, más aún, por supuesto, sus descendientes nacidos en el

país) creen lógicamente que, como contribuyentes a la economía nacional, tienen los mismos derechos a un trato equitativo, a unos servicios sociales y a la solidaridad al verse afectados por el desempleo u otras dificultades económicas, que otros residentes y ciudadanos. Y, sin embargo, la mayoría “nativa” de cada país trata, de un modo consciente o subconsciente, de excluir a las personas de origen extranjero de los derechos sociales o, al menos, de limitar su acceso a los mismos, al creer instintivamente que las necesidades de “nuestra propia población” deberían atenderse en primer lugar. En consecuencia, reaccionan a las quejas presentadas por los “recién llegados”, acusándoles de “vivir a costa de los contribuyentes” o de “vivir a costa de los habitantes locales”, y de no ser completamente leales al país de acogida y, por tanto, de no merecer los derechos que se les conceden.

3. Imagen deformada de las minorías en los medios de comunicación y estereotipos negativos

No cabe duda de que la combinación de la inseguridad física y económica con la inmigración a gran escala bastaría en sí misma para generar un cierto nivel de prejuicios y hostilidad hacia los migrantes y las personas de origen inmigrante reciente, así como en lo que respecta a las poblaciones que han sido tradicionalmente objeto del racismo, como los romaníes y los judíos. Sin embargo, este fenómeno difícilmente hubiera alcanzado las proporciones que ha adquirido en la actualidad en Europa sin la activa intervención de los medios de comunicación. Muchos de ellos, en diferentes regiones de Europa, se han creído autorizados a demonizar a los inmigrantes y otras minorías, no sólo difundiendo las ansiedades y los mitos en torno a estos grupos entre la población general, sino reforzándolos al poner de relieve “escándalos” presuntos o reales sobre la delincuencia y fraudes a la seguridad social, acusando a la autoridades de encubrirlos y de permitir la entrada en el país a demasiados extranjeros.

La prensa escrita y audiovisual ha desplegado esfuerzos para reforzar la impresión de que los migrantes están aprovechándose del sistema, al notificar continuamente los casos de fraude en las prestaciones sociales cometidos por inmigrantes. Dejando de lado el hecho de que estos presuntos fraudes son en parte consecuencia de unas leyes cada vez más estrictas que condicionan el permiso de residencia y el derecho a la cobertura social al empleo y al nivel de ingresos, y de que los nacionales también cometen fraudes similares, si no más graves, las noticias que hacen referencia a este tipo de delitos son particularmente atractivas, porque ayudan a justificar los límites impuestos a los derechos sociales de los migrantes. En la mayoría de los casos, las personas que son el centro de estos hechos son solicitantes de asilo.

En muchos casos, los medios de comunicación parecen estar aliados, formal o informalmente, con partidos xenófobos o conservadores que utilizan estos temores para obtener apoyo electoral, advirtiendo a la población en general de que los partidos de la oposición son “laxistas con la delincuencia” o de que están dispuestos a “abrir las puertas” a nuevas olas de inmigración.

Varios estudios¹⁸ muestran que: las fotografías de sospechosos visiblemente “extranjeros” o pertenecientes a minorías son mucho más frecuentes en los medios de comunicación que las de otros que parecen “nativos”; los delitos cometidos por inmigrantes o miembros de minorías contra “nativos” reciben una cobertura mediática mucho mayor que los cometidos dentro del mismo grupo étnico; la delincuencia se pone de relieve con una mayor intensidad en el período anterior a las elecciones que con posterioridad al mismo (incluso cuando las estadísticas oficiales muestran que la tasa de delincuencia ha disminuido), y el público europeo tiende más a vincular este temor por la delincuencia con preocupaciones relacionadas con la inmigración en los años en los que se celebran elecciones que en otras épocas, lo que pone claramente de manifiesto el poder del discurso político y de la representación de los medios de comunicación para forjar la percepción pública de los fenómenos sociales.

Por lo tanto, los medios de comunicación son en gran parte responsables de contribuir a la imagen que la sociedad mayoritaria se forja de los demás, incluidos los migrantes y sus descendientes. Cabe preguntarse por qué ejercen con tanta frecuencia esta responsabilidad de un modo negativo. Esto tal vez obedezca a que, en las condiciones competitivas de un mercado de los medios de comunicación dominado por empresas comerciales privadas, los periodistas (en particular aquéllos que trabajan en los medios de comunicación de gran difusión o de mayor audiencia) tienen cada vez menos oportunidades de continuar su formación profesional, realizar estudios en profundidad o convertirse en expertos de un tema, y están bajo presión para conceder espacio y tiempo a las historias más sensacionalistas, incluso a expensas de la exactitud, cuanto menos de una “visión equilibrada”, del contexto o de un análisis riguroso.

En segundo lugar, los grupos seleccionados de este modo apenas tienen acceso a los medios de comunicación generalistas, al estar subrepresentados en ellos y ser considerados menos creíbles por los mismos. Los medios de comunicación, al igual que la industria de la publicidad, tienden a ignorar a los inmigrantes y las minorías, y apenas realizan esfuerzos para difundir los problemas que les afectan en particular, o para dar a conocer su opinión sobre los problemas de interés general. Por lo tanto, los periodistas, a menudo de un modo totalmente subconsciente, contribuyen a excluir a millones de seres humanos de la “conversación nacional”.

Nuevos medios de comunicación

El problema no se limita en absoluto a los medios de comunicación “tradicionales” (diarios y medios audiovisuales). En la actualidad, cada vez más personas los están reemplazando como principal fuente de información, comunicación y esparcimiento por la World Wide Web. Ésta es mucho más difícil de controlar y, lamentablemente, cada vez más usuarios de Internet están aprovechando la Web para difundir propaganda racista o xenófoba, e incitar a otros al odio, hasta el punto de que Internet se ha convertido en el principal instrumento de difusión de la incitación al odio y la creación de miedo.¹⁹ Para empeorar las cosas, los servicios interactivos de la Web 2.0 permiten a los extremistas utilizar tecnologías como los “blogs” o los intercambios de

18. Por ejemplo, Fitzgerald, Curtis y Corliss (2009).

19. Red Internacional contra el Odio Cibernético (INACH, por sus siglas en inglés), noviembre de 2010, véase el sitio Web: www.inach.net/INACH_report_2010.pdf.

vídeos para promover su propio orden del día en sitios sociales populares, como Facebook, MySpace, Twitter y YouTube. Según el “Informe sobre el odio digital”, 2010, Internet se ha hecho un 20 por ciento más tóxica en 2009, ya que los terroristas y racistas utilizan cada vez más los sitios sociales y se dirigen específicamente a los niños.²⁰ (Por supuesto, existen más ejemplos positivos de la utilización de los medios de comunicación, tanto nuevos como antiguos. Véase asimismo la sección “Medios de comunicación” contenida en la parte 2.)

4. Crisis de liderazgo

Por último, si Europa está reaccionando de un modo defensivo e inimaginable a los desafíos que plantea el siglo XXI, incluida su propia diversidad, debe ser en parte porque parece que existen pocos dirigentes (tanto a nivel nacional como de las instituciones europeas, en el ámbito político o religioso, en el círculo de formadores de opinión o en otros sectores de la sociedad civil) que puedan inspirar confianza articulando una visión clara del destino de Europa y formulando una estrategia convincente para lograr este objetivo. La falta de liderazgo puede ser, en parte, un síntoma de la crisis, pero también debe contribuir a la misma, y explica sin duda en parte la atracción de los partidos populistas y xenófobos que emprenden campañas utilizando eslóganes aparentemente simplistas. Con demasiada frecuencia, los dirigentes de los grandes partidos políticos que son elegidos para ocupar puestos destacados, conscientes de que sus opositores y los medios de comunicación esperan cualquier falso movimiento para difamarles, parecen creer que su única esperanza de conservar sus funciones es plegarse a la opinión pública, en lugar de dirigirla.

El ámbito en el que esto se refleja con más claridad es la gestión de la política de inmigración. En Europa, probablemente no exista ningún jefe de Estado o de gobierno que no crea, en su fuero interno, que, debido a la demografía europea y a la continua disminución de la población activa en relación con las personas que necesitan apoyo, no será inevitable acoger a más inmigrantes en los próximos decenios; y es probable que no exista ningún jefe de Estado o de gobierno al que los dirigentes de las empresas de su país no hayan recordado con insistencia que denegar visados a los trabajadores extranjeros cualificados significa obstaculizar la industria y ralentizar la recuperación económica. Es indudable que deberían poder explicar esto claramente al público, y estar dispuestos a ello, y que deberían insistir en llevar a cabo políticas que consideran necesarias y adecuadas, aportando al mismo tiempo respuestas convincentes a las preocupaciones reales y legítimas del público. No cabe duda de que deberían tener valor para hacer frente al populismo xenófobo que hemos descrito, y resistir la tentación de tratar de competir con él yendo a su terreno.

La historia nos enseña que este último enfoque, a saber, sacrificar los principios por el oportunismo, es rara vez una solución adecuada a largo plazo y, con frecuencia, ni siquiera a corto plazo. Una vez que se proponen determinadas políticas, el electorado tiende a confiar su aplicación en aquéllos que las defienden con convicción.

20. Véase el sitio Web: www.foxnews.com/scitech/2010/03/15/terrorists-targeting-children-via-facebook-twitter/#.

Parte 2 – La respuesta

A. Principios rectores

Creemos que, en una sociedad libre, se puede lograr la coexistencia pacífica entre las personas de diferente raza, religión y cultura, si todos acuerdan y aceptan determinados principios fundamentales que se examinan a continuación.

1. Como mínimo, debe existir un acuerdo acerca de que la ley debe cumplirse, y un entendimiento común de qué es la ley y de cómo puede modificarse. Por este motivo es tan importante que todos los Estados miembros del Consejo de Europa hayan acordado regirse por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y que cada uno de ellos espere que sus ciudadanos y residentes acaten su legislación nacional mientras esté en vigor.
2. No puede esperarse que ningún grupo o persona queden exentos de su obligación debido a su particularidad cultural. Y no debería tratarse a ninguna persona como miembro de un grupo cultural o religioso al que dicha persona no haya decidido pertenecer libremente. Sin embargo, todos los ciudadanos tienen derecho a tomar parte en el proceso encaminado a decidir qué debería ser la ley, a título individual y, si eligen esta modalidad, como miembros de grupos.
3. El principio fundamental de la democracia es que todos aquéllos a los que afectan las decisiones deberían participar en las mismas. Todos los residentes del territorio de un Estado deben respetar sus leyes y, por tanto, el mayor número de residentes posible debería participar en la elaboración de dichas leyes. Así pues, todos los Estados deberían tratar de extender los derechos y obligaciones vinculados con la ciudadanía, incluido el derecho de voto. Y, como primer paso para lograr este objetivo, los extranjeros, con independencia de su origen, deberían poder votar en las elecciones locales de cualquier país o región en el que hayan establecido su residencia, como ya sucede en el caso de los ciudadanos de la Unión Europea que residen en un Estado miembro diferente al suyo.
4. La naturalización debería determinarse en función de criterios cívicos, aplicados a todos en condiciones de igualdad, y no en virtud de la cultura, origen étnico, religión o país de origen del candidato.
5. Una vez concedida la ciudadanía, los derechos y responsabilidades que confiere deberían ser los mismos para todos.
6. La igualdad de derechos de hombres y mujeres proclamada en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas no puede, y no debe, negarse o ignorarse, cuanto menos en una sociedad democrática. Bajo ninguna circunstancia puede invocarse el respecto de la identidad del grupo o de una creencia religiosa para

justificar la exclusión de los niños de cualquier forma de educación a la que puedan acceder los niños, ni el aislamiento de las mujeres adultas de la interacción normal con la sociedad fuera de sus hogares.

7. Todas las personas (mayoría o minoría, ciudadano o extranjero, residente o no residente) están sujetas a la legislación vigente en el Estado en el que residen, y los Estados deberían aplicar la ley de la misma manera para todos. Esto no significa que la ley deba utilizarse para imponer la uniformidad cultural a la población. Como norma general, debería proteger la libertad de elección de las personas, siempre y cuando no ponga en peligro la libertad o seguridad de otros. Al igual que los demás, se espera que los inmigrantes y las personas de origen inmigrante reciente respeten la ley, aprendan la lengua oficial del país (o al menos una de ellas, en los casos en que exista más de una) y hagan algo útil por sus conciudadanos.
8. Sin embargo, no se espera que renuncien a su credo, cultura o identidad. Ni el Islam ni ninguna otra religión deberían considerarse *a priori* incompatibles con los valores europeos. Ninguno de nosotros tiene solamente una identidad, sino que nos identificamos de manera diferente según el contexto. Los americanos “con guiones” (ciudadanos estadounidenses orgullosos y patriotas, que valoran y afirman, no obstante, su conexión con el país o la región de la que provienen ellos o sus familias) se consideran bastante normales. ¿Por qué no podría ser éste el caso de los “europeos con guiones”?
9. Los ciudadanos de cada Estado deben decidir por sí mismos, por medio de sus procesos constitucionales nacionales, el alcance preciso de las reglas y valores que necesitan compartir para convivir en una democracia. Sin embargo, deberían hacerlo de tal modo que el máximo número de ellos se sientan plenamente aceptados como ciudadanos, con independencia de la identidad o las identidades que se atribuyan, en lugar de exigirles que renuncien a su identidad para adaptarse a la cultura de los demás.
10. La coacción debería reducirse al mínimo. Deberíamos distinguir entre aquello que estipula la ley y aquello que es simplemente deseable para una buena ciudadanía y para la “convivencia”, no sólo pacífica, sino basada en el enriquecimiento mutuo. La primera categoría incluye derechos y libertades tales como los garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, mientras que la segunda abarca aspectos como el “respeto mutuo”, cuya importancia es evidente, pero debe estar en la mente y el corazón de las personas. Huelga decir que el respeto también debería reflejarse en su comportamiento en público, pero no es factible, y tal vez sea contraproducente, tratarlo como un derecho que pueda exigirse e imponerse por vía legislativa. Las personas deberían mostrarse respeto mutuo, pero la falta de respeto es un asunto subjetivo, salvo cuando llega al punto de vulnerar claramente los derechos establecidos, violaciones que pueden determinarse de manera objetiva. La carga de la prueba debería recaer siempre en aquéllos que tratan de extender las restricciones legales y de nuevos delitos punibles, imponiendo así nuevos límites a los derechos y libertades de los demás.

11. La persuasión debería potenciarse al máximo. Contamos ya con todo un arsenal de buenos textos legislativos en Europa, empezando por el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Tal vez existan casos en los que la legislación nacional o subnacional se deba mejorar con el fin de armonizarla con las normas europeas. Sin embargo, lo más apremiante, a nuestro juicio, es aplicar las normas jurídicas y en materia de derechos humanos vigentes en la actualidad, y velar por su cumplimiento (y, por supuesto, preguntarse por qué, con tanta frecuencia, esto no se lleva a cabo). Siempre se hallarán excusas. Los Estados miembros que no cumplen los convenios sostendrán, por ejemplo, que carecen de recursos para hacerlo, o que deberían tenerse en cuenta las circunstancias nacionales. Sin embargo, en último término, todo es una cuestión de prioridades. Las autoridades velarán por el cumplimiento de la ley cuando estén plenamente convencidas de que es apropiado y necesario hacerlo y, en una democracia, su opinión al respecto se verá influida invariablemente por la opinión pública, o por lo que creen que el público aceptará. Con frecuencia, las leyes que una gran parte del público considera injustas, excesivas o irrazonables demostrarán ser imposibles de aplicar. Así pues, incluso las mejores leyes de nada sirven si la opinión general no está convencida de que son apropiadas. Por este motivo, creemos que una mejor convivencia en el siglo XXI depende relativamente poco de la coacción, y mucho más de convencer a las personas de diferentes culturas y creencias de que realmente necesitan convivir, y de hallar formas de facilitar dicha convivencia.
12. Todos los seres humanos tienen derecho a gozar de la protección de la ley, y los más vulnerables, o los que están expuestos con mayor frecuencia al abuso o la explotación, en contra de la ley, tienen derecho a esperar que las autoridades redoblen sus esfuerzos en su nombre. Los ejemplos proporcionados en la parte 1 deberían mostrar claramente que esto se aplica en particular a los miembros de las minorías (en especial, a los romaníes) y a los inmigrantes y personas de origen inmigrante reciente.
13. Del mismo modo, debería quedar claro que todos los ciudadanos y (salvo cuando los derechos sean reservados por la ley exclusivamente a los nacionales de un país determinado) todos los residentes tienen derecho a la igualdad de trato ante la ley y a la igualdad de acceso a las oportunidades de educación y de empleo, así como a los bienes y servicios, tanto en el sector público como privado. También a este respecto, la discriminación analizada en la parte 1 es inaceptable, y demuestra claramente la necesidad de estar alertas y de mostrar firmeza en nombre de los grupos vulnerables.
14. Sin embargo, también está claro que, en algunos casos, el establecimiento de la igualdad puramente jurídica no bastará para permitir que los inmigrantes o miembros de minorías gocen de una plena igualdad de oportunidades y participen activamente en la vida común de las sociedades europeas, porque están desfavorecidos en el plano socioeconómico, lo que les excluye o les confina a los márgenes de la sociedad. Estas desventajas socioeconómicas corren el riesgo de perpetuarse de una generación a otra a menos que se adopten medidas especiales para mejorar la situación de dichos grupos, y en particular para asegurar que los niños y jóvenes tengan pleno acceso a las

oportunidades, en particular a nivel profesional. Esto justifica, y requiere que las autoridades públicas adopten medidas especiales a favor de dichos grupos, incluida una asignación apropiada de recursos públicos, en particular en los ámbitos de la educación preescolar y escolar y la formación profesional, y tal vez en la colocación profesional activa, o al menos en forma de subsidios públicos por reinstalación para trasladarse a zonas en las que las oportunidades de empleo sean mejores.

15. Si bien todas las medidas arriba mencionadas son necesarias, tal vez no sean suficientes para asegurar que las personas de diferente origen cultural, religioso o geográfico puedan convivir de manera armoniosa y pacífica en los diferentes países y ciudades de Europa. Persiste el peligro de que, en algunos lugares, las personas de un origen particular se aíslen, o se replieguen en sí mismas para vivir una vida comunal independiente, y de que las personas de otras comunidades, en particular aquéllas que se consideran pertenecientes a la mayoría histórica o indígena de la población de un país, realicen declaraciones falsas y hostiles contra los miembros de minorías y los inmigrantes o las personas de origen inmigrante reciente, basadas en rumores, encuentros esporádicos, o declaraciones e informes engañosos difundidos en los medios de comunicación. Las investigaciones y los resultados de las elecciones en muchas regiones de Europa han mostrado que dichos prejuicios e ideas falsas prevalecen más en las zonas en las que existe un número relativamente inferior de miembros de los grupos en cuestión, o en las que diferentes “comunidades” viven una vida considerablemente independiente, mientras que son menos comunes en las zonas en las que las personas tienen un contacto diario con los miembros de otros grupos, así como oportunidades de trabajar con ellos y de conocerlos. Por lo tanto, creemos que las mejores formas en las que se puede ayudar a los europeos de diferente origen a convivir son aquéllas que, particularmente a nivel urbano o local, acercan a los miembros de grupos diferentes de una manera constructiva. Sólo cuando nos conocemos como conciudadanos, colegas y amigos, en lugar de conocernos indirectamente a través de imágenes y estereotipos, podemos decir realmente que “convivimos”.
16. La libertad de expresión es el elemento cardinal de una sociedad libre, y es un derecho humano fundamental. En virtud del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el ejercicio de este derecho entraña “deberes y responsabilidades”, por lo que “podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”. Los fieles devotos de una religión pueden sentirse profundamente heridos, o considerar que su identidad o la de su comunidad se discrimina, si la religión en cuestión, su fundador o sus símbolos sagrados se ridiculizan públicamente o demonizan. Por lo tanto, la libertad de expresión debería ejercerse de una manera responsable y teniendo debidamente en cuenta dichos sentimientos, en particular en los medios de comunicación. Sin

embargo, velar por el ejercicio de la libertad de expresión no incumbe a la provincia de la ley ni a las autoridades públicas.

17. No obstante, consideramos fundamental que no se deje de responder a las declaraciones públicas que tienden a construir o a reforzar los prejuicios públicos contra los miembros de cualquier grupo, en particular miembros de minorías, inmigrantes o personas de origen inmigrante. Creemos que todos los ciudadanos, y en particular aquéllos que ocupan cargos de autoridad o que gozan de un acceso privilegiado a la opinión pública, tienen la obligación de condenar los abusos raciales o religiosos, y de refutar las generalizaciones o estereotipos engañosos, sean cuales sean las circunstancias. Si la lucha por la opinión pública no tiene lugar fundamentalmente en los tribunales, debe librarse en el entorno que le corresponde, a saber, los medios de comunicación y el debate público.

Nota: Reconocemos que, en algunos contextos, la aplicación de estos principios no es fácil. Se sigue planteando la cuestión de en qué medida, en su actividad legislativa, los Estados deberían tener en cuenta las opiniones, creencias o tradiciones particulares de los grupos minoritarios. En lo que respecta a estas cuestiones, son los ciudadanos de cada democracia los que deben determinar dónde establecer los límites. Las opiniones pueden diferir legítimamente y, al menos sobre una de estas cuestiones, a saber, si se debería permitir a las mujeres (o los hombres, desde este punto de vista) aparecer en público con el rostro totalmente cubierto, incluso los miembros de nuestro Grupo no lograron alcanzar un acuerdo.

B. Principales agentes del cambio

En esta sección identificamos sectores particulares de la sociedad e instituciones que, a nuestro juicio, tienen la capacidad para cambiar la percepción que los europeos tienen unos de otros, con objeto de ayudarles a mejorar la convivencia.

1. Educadores

Si bien nuestro conocimiento inmediato de otros grupos se deriva a menudo de los medios de comunicación, nuestras ideas preconcebidas básicas sobre ellos y el modo en que asimilamos nueva información o reaccionamos ante la misma dependen en gran medida de las experiencias vividas en nuestra infancia. Es evidente que el entorno familiar puede ser decisivo en este aspecto, y que la responsabilidad de los padres a la hora de transmitir las actitudes a sus hijos es enorme. Sin embargo, la educación formal no es menos importante a este respecto.

La educación tiene un papel evidente y esencial que desempeñar al preparar a las personas, (en particular los recién llegados, en particular las mujeres y los niños) para encontrar un puesto de trabajo y participar de otras formas en la sociedad. Sin embargo, más allá de este papel de preparación, debería proporcionarles conocimientos sobre el papel y la labor de las instituciones sociales y los reglamentos, y sobre las normas y valores que constituyen el elemento vinculante en el funcionamiento de la sociedad. Cuando esta transmisión no tiene lugar, la falta de conocimientos se hace sentir de una generación a otra. Por lo tanto, es esencial que aquéllos que tienen dificultades en el sistema escolar (bien porque sus resultados no son buenos o porque corren el riesgo de abandonar la escuela o de caer en la delincuencia) reciban particular atención.

Según el *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural: “Vivir juntos con igual dignidad”*, publicado por el Consejo de Europa en 2008²¹, para poder convivir pacíficamente, las personas necesitan calificaciones o “competencias” que no se adquieren de manera automática, pero que, si se han de mantener durante toda la vida, necesitan enseñarse y practicarse desde una edad temprana. Es evidente que los docentes tienen un papel fundamental que desempeñar al ayudar a los niños a desarrollar estas cualificaciones, pero la educación informal y los programas educativos para toda la vida también pueden contribuir en gran medida a mantenerlas, y a ayudar a adquirirlas a los adultos que no pudieron hacerlo en su momento.

Esto reviste particular importancia para los migrantes o los miembros de minorías (incluidos los de origen inmigrante reciente), que, con frecuencia, necesitan realmente una educación apropiada que les ayude a explotar su potencial y a participar de manera más activa en la sociedad. Y la necesidad más apremiante de todas es mejorar

21. Difundido por los Ministros de Asuntos Exteriores del Consejo de Europa en su 118ª Sesión Ministerial (Estrasburgo, 7 de mayo de 2008).

la integración en el sistema educativo de los hijos de los migrantes recién llegados, proporcionándoles las competencias lingüísticas adecuadas a nivel preescolar, preparándoles para una transición satisfactoria de la escuela al mercado de trabajo a medida que se aproxima el final de su escolaridad, y ayudándoles a superar las dificultades a las que se enfrentan al vivir en zonas marginadas o desfavorecidas.²²

Retratos al natural²³

“La mallette des parents”

“La mallette des parents”²⁴ es un interesante experimento llevado a cabo en las escuelas secundarias de Créteil (en las afueras de París) por el laboratorio “J-Pal” de la Escuela Superior de Comercio de París. El objetivo fue demostrar que los resultados obtenidos por los alumnos podían mejorar cuando sus padres se involucraban en mayor grado. Se eligieron por sorteo dos conjuntos de clases, con más de 5.000 alumnos en cada grupo, y se compararon a lo largo del año escolar 2008-2009. En un conjunto, se invitó a los padres a las reuniones con el equipo de docentes. Se ofrecieron servicios de interpretación para aquéllos que no hablaban francés. Estas reuniones trataban del funcionamiento de la escuela y del mejor modo de ayudar a los niños a interactuar con los docentes. Se organizaron entre tres y cinco reuniones a lo largo del año, por lo que sólo se exigió una pequeña inversión (unos 1.500 euros por año por escuela), pero los efectos fueron sumamente sorprendentes: un mayor número de padres pedían cita para entrevistarse con los distintos docentes, más padres se unían a las asociaciones de padres, y los niños estaban más sujetos al control parental. Se observó una clara mejora en el comportamiento de los alumnos: menos absentismo, menos suspensiones, menos advertencias formales, más alumnos felicitados por sus buenos resultados. Estos efectos también se observaron entre los niños cuyos padres se habían ofrecido voluntarios para el experimento y entre aquéllos que se vieron involucrados porque el programa se había integrado como parte del programa escolar de la clase. El programa, evaluado por un equipo independiente de investigadores, tuvo tal éxito que al año siguiente se decidió extenderlo a todas las escuelas secundarias de Francia durante un período de tres años.

Campamentos por la Paz del Consejo de Europa para los Jóvenes

Desde 2004, los Campamentos por la Paz del Consejo de Europa para los Jóvenes²⁵ han congregado a los jóvenes procedentes de diferentes regiones que siguen experimentando, o acaban de experimentar, graves conflictos, para que participen en un curso de formación de una semana sobre la resolución de conflictos, la educación en derechos humanos y el diálogo intercultural. En los últimos años, los participantes han sido jóvenes provenientes de las diferentes regiones de Kosovo²⁶, Israel y los territorios bajo control de la Autoridad Palestina; las partes norte y sur de Chipre, y Armenia y Azerbaiyán. En casi todos estos casos, los participantes conocen a jóvenes como ellos en un entorno no conflictivo y protegido, lo cual

22. Recomendación CM/Rec(2008)4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre el fortalecimiento de la integración de los hijos de migrantes y de origen inmigrante, febrero de 2008.

23. En los retratos al natural que se presentan en esta sección del informe, ponemos de relieve ejemplos de grupos y personas en algunas de las categorías mencionadas que han tomado o están tomando medidas para alentar la “convivencia” de formas prácticas que consideramos encomiables y dignas de imitar.

24. Véase el sitio Web: www.parisschoolofeconomics.eu/en/news/final-report-the-effect-of-a/?lang=en and www.education.gouv.fr/cid52640/mene1000704c.html (sólo en francés).

25. Comunicación al Grupo de Personas Eminentes por Gabriella Battaini-Dragoni, Directora General de Educación, Cultura y Patrimonio, Juventud y Deporte, Consejo de Europa, Madrid, 14 de febrero de 2011.

26. Toda referencia a Kosovo, ya sea al territorio, las instituciones o la población, contenida en este texto deberá considerarse plenamente conforme a la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y sin perjuicio para la situación de Kosovo.

les permite tender puentes por encima de las brechas comunitarias”. Al congrega a activistas jóvenes procedentes de regiones que han experimentado, o experimentan, conflictos, e invitarles a compartir su propia experiencia, percepciones y aspiraciones, los campamentos establecen un proceso dinámico, y aportan una valiosa contribución al desarrollo democrático y comunitario. Los participantes pasan por un proceso de aprendizaje intensivo en un breve período de tiempo. Se sienten obligados a ver “al otro” (un miembro de una comunidad percibida anteriormente como hostil o incluso como una amenaza para la vida) como un ser humano con aspiraciones y expectativas similares. Dejar de lado los estereotipos en estas circunstancias es difícil y puede ser desestabilizador. Es esencial adoptar un enfoque pedagógico muy prudente y sensible.

2. Medios de comunicación

Hace treinta años, el científico político Benedict Anderson acuñó la expresión “comunidades imaginadas” como título de su destacada obra sobre el nacionalismo. No cabe duda de que cualquier sociedad más grande que una familia o una aldea pequeña debe ser en gran parte “imaginada” por sus miembros, ya que no es posible conocer personalmente más que a un número reducido de personas. Esto significa que, en relación con nuestros conciudadanos, y con muchos de aquéllos a quienes denominamos (tal vez metafóricamente) nuestros vecinos, necesitamos formas indirectas para saber quiénes son, como se comportan y qué es lo que piensan. Recibimos esta información fundamentalmente a través de los medios de comunicación. Por lo tanto, los medios de comunicación, y quienes trabajan para ellos, tienen una enorme responsabilidad en lo que respecta a lo que sabemos, o creemos que sabemos, sobre los grupos que conforman nuestras sociedades. En la parte 1 señalamos que, con frecuencia, los medios de comunicación no están a la altura de esta responsabilidad, y que, a menudo, es por ellos que muchos europeos se forjan unas ideas falsas, pero muy extendidas, de los grupos a los cuales no pertenecen.

Según la Federación Internacional de Periodistas (FIP), lo que se necesita es hallar formas de inculcar e integrar los principios fundamentales del periodismo en la cultura de los medios de comunicación modernos. La FIP resume estos principios del siguiente modo:

“1. Decir la verdad – conceder prioridad en todo momento a la exactitud de los hechos, controlar y controlar una vez más; ser capaces de anticipar la posibilidad de un error; establecer la autenticidad de los hechos mediante el cuestionamiento; estar dispuestos a admitir y a corregir los errores, y reconocer que las verdades subyacentes sólo pueden revelarse mediante la investigación rigurosa, las entrevistas en profundidad y una buena comprensión de las cuestiones.

2. Mostrar independencia y equidad – los temas deben abordarse íntegramente, sin suprimir hechos significativos; es preciso esforzarse por evitar las presentaciones subjetivas; rechazar los términos peyorativos; dejar margen para la expresión de opiniones divergentes válidas y razonables; conceder espacio a las personas atacadas para expresar su opinión, y no ceder a la atractiva influencia de los intereses comerciales o políticos.

3. Practicar la humanidad y la solidaridad – no perjudicar a los otros, directamente o de manera intencional; reducir al mínimo el daño que se pueda ocasionar; adoptar una

actitud abierta y reflexionar, y tener debidamente en cuenta los derechos del público y la calidad moral del propio periodista.”

Retratos al natural

La Fundación Romedia

Desde 2006, la Fundación Romedia,²⁷ apoyada por el Open Society Institute y en cooperación con los canales de televisión húngaros por satélite, difunde todos los meses un breve documental que muestra las comunidades romaníes de un país diferente cada vez. Esta iniciativa, que consiste en difundir en un canal de televisión popular un documental sobre los romaníes, es única en Europa.

Con estos cortometrajes, la Fundación ha podido comunicar a los telespectadores abundante información sobre las comunidades romaníes, y se distingue, por sus comentarios, del discurso difundido por los medios de comunicación principales, que tienden a mencionar a los romaníes únicamente en el contexto de la delincuencia, y de aquellos periodistas que rara vez se toman el tiempo de visitar las comunidades romaníes o de investigar la esencia de su situación. La Fundación trata de ser la voz de estos pueblos al visitar diferentes países, desplazarse a los campamentos y pedir a los romaníes que propongan soluciones a sus problemas.

La Fundación presenta sus documentales en los festivales de los medios de comunicación y organiza proyecciones de sus documentales en toda Europa. En 2009, fue nominada para el Premio del Ciudadano Europeo, del Parlamento Europeo, y fue galardonada asimismo en el Festival de Televisión de Montecarlo (2008), al igual que en dos ocasiones en el Festival Internacional de Programas Audiovisuales (FIPA). Todos sus documentales pueden visualizarse en Internet, pero no son difundidos por frecuencia en los grandes canales europeos. “Necesitaríamos un gran país que nos promueva, y contar con el firme apoyo político de alguien que sepa hacerse escuchar en este sector”, declaró al Grupo Katalin Bársony, directora de la Fundación. En los tres últimos años, se ha puesto en contacto y ha escuchado a las comunidades romaníes de unos treinta Estados miembros del Consejo de Europa. En sus propios términos, su trabajo es “una lucha cotidiana por difundir nuestro periodismo objetivo, ya que los medios de comunicación mayoritarios no están abiertos a este nuevo tipo de narración”. Propone desplegar esfuerzos para seguir regularmente las emisiones de esparcimiento y las series, para determinar si conviene presentar a las minorías, y cómo (en los Estados Unidos y, en cierta medida, en el Reino Unido, se han llevado a cabo con éxito iniciativas de este tipo). Ha subrayado asimismo que es importante convencer a los dirigentes al más alto nivel de las administraciones de la televisión (directores, responsables y encargados de la organización de festivales de medios de comunicación de alto nivel).

El mecanismo de reacción rápida en los medios de comunicación

El mecanismo de reacción rápida en los medios de comunicación (*Rapid Response Media Mechanism –RRMM*)²⁸, aplicado por la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas, tiene por objeto mostrar que, mediante una cobertura equilibrada de las noticias, el análisis y

27. Comunicación al Grupo de Katalin Bársony, directora de la Fundación Romedia, Budapest, 2 de diciembre de 2010, www.mundiromani.com.

28. Información proporcionada por Jorge Sampaio, Alto Representante de las Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones en la reunión del Grupo en Madrid, el 15 de febrero de 2011. Véase el sitio Web: www.unaoc.org/content/view/91/126/lang.english.

el debate, los periodistas y editores pueden desempeñar un papel positivo en la reducción de las tensiones transculturales, y permitir que se escuchen voces muy diversas sobre temas controvertidos. Se han establecido tres medios para lograr este objetivo:

1. Proporcionar a los periodistas acceso a una red de personas que pueden hablar sobre las cuestiones transculturales polémicas (como las caricaturas danesas o las observaciones del Papa sobre el Islam) con un alto nivel de conocimientos y discernimiento que ayuda a mejorar el entendimiento mutuo. Esto se lleva a cabo a través de una base de datos de expertos en línea que contiene perfiles y entrevistas de expertos sobre cuestiones muy diversas, inclusive la globalización, la integración, la ley, etc.
2. Proporcionar formación sobre los medios de comunicación a los expertos arriba mencionados, con objeto de prepararles mejor para las entrevistas radiofónicas, televisivas y con la prensa.
3. Preparar, traducir y presentar declaraciones y artículos de expertos en los que se hace gala de la libertad de expresión (*op-eds*) en tiempos de crisis transculturales. En colaboración con los interlocutores de la sociedad civil y las organizaciones de los medios de comunicación, la Alianza produce *op-eds* firmados por expertos mundiales y personalidades de alto nivel, y las incluye en soportes mediáticos internacionales y regionales.

3. Empleadores y sindicatos

En la parte 1 del presente informe señalamos que, cuando los miembros de las minorías, incluidos los inmigrantes y sus descendientes, son excluidos o marginados en los planos jurídico, social o económico, es más probable que sean percibidos por los otros miembros de la sociedad como vectores de miedo y de resentimiento, lo que se refleja con frecuencia en la discriminación de que son objeto en el mercado de trabajo, mientras que la exclusión les hace más vulnerables a la explotación en el lugar de trabajo, contra la cual apenas disponen de medios para defenderse. Si bien la justicia y las autoridades públicas podrían solucionar en parte este problema, al adoptar medidas más firmes para proteger a todos los ciudadanos y residentes contra la discriminación y explotación, los empleadores y los colegas de trabajo también son en parte responsables, ya que deberían cumplir la ley sin esperar a ser coaccionados, y deberían tratar de una manera justa y humana a los solicitantes de asilo y a los migrantes que llegan a Europa, con independencia de lo estipulado por la ley. Los sindicatos también pueden desempeñar un papel importante al ayudar a los trabajadores indocumentados, prestándoles asesoramiento y asistencia jurídica para ayudarles a recuperar los salarios no pagados, y a defenderse contra la explotación, los abusos, los accidentes en el lugar de trabajo, etc.

4. Sociedad civil

Los estudios realizados tanto en Europa como fuera del continente²⁹ han mostrado que el conflicto étnico es menos frecuente, o se contiene más fácilmente, en presencia de colectivos fuertes de la sociedad civil integrados por personas de diferentes comunidades. Estos grupos pueden abarcar desde sindicatos y asociaciones profesionales hasta clubes deportivos, organizaciones benéficas y entidades voluntarias que se esfuerzan por resolver los problemas locales, ayudar a las personas de edad o los enfermos, o mejorar el vecindario de cualquier forma. Son importantes porque tienden puentes entre las divisiones étnicas y culturales, asegurando que en cada comunidad exista un número considerable de personas, que a menudo desempeñan papeles de liderazgo, que estén en contacto con miembros de otras comunidades. Por lo tanto, estas personas están en posición de rectificar rumores o ideas falsas de unos y otros en su propia comunidad, y de verificar los informes sobre otros, refutándolos cuando sea necesario o situándolos en su contexto. Estas asociaciones étnicas mixtas no suelen ser eficaces cuando son organizadas “desde arriba” por organismos oficiales o estatales; su eficacia es mucho mayor cuando emanan de una voluntad real de los agentes a nivel comunitario.

Así pues, el papel que desempeñan diversos agentes de la sociedad civil al responder a todas las cuestiones planteadas en el presente informe (los retos para las sociedades abiertas y diversas, las dificultades de la “convivencia”, y el futuro de los valores europeos) es más importante de lo que reconocen en general los principales responsables de la toma de decisiones y formadores de opinión en Europa. Con frecuencia, la sociedad civil establece el orden del día de los debates públicos sobre diversos aspectos de estos retos: desde el trato oficial que ha de darse a los solicitantes de asilo y a otras personas de origen inmigrante, hasta las respuestas al discurso de incitación al odio y a las políticas xenófobas y de extrema derecha. La sociedad civil facilita la comunicación horizontal y vertical entre diversas comunidades y, con frecuencia, también está mejor equipada que las instituciones estatales para detectar y notificar importantes violaciones de los distintos derechos humanos y civiles. Muy a menudo, los grupos de la sociedad civil prestan servicios a los sectores más vulnerables de la población y a las víctimas más frecuentes de discriminación. Asimismo, la sociedad civil moviliza la opinión pública para el diálogo intercultural a diversos niveles, del nacional al del vecindario. Sin embargo, todas estas actividades se ven amenazadas permanentemente si los responsables de la formulación de políticas sólo reconocen en teoría el papel de la sociedad civil y lo ignoran en la práctica. ¿Quién movilizará a las personas para promover su verdadera inclusión a nivel comunitario, sino las organizaciones y las iniciativas de la sociedad civil? ¿Quién empezará a discutir los problemas impopulares, a saber, aquéllos que no permiten obtener votos en las elecciones, sino los agentes de la sociedad civil (colaborando con medios de comunicación serios y responsables, y a través de los mismos)? ¿Quién ayudará a los ciudadanos de origen inmigrante a expresarse, si no se toman en serio las iniciativas y organizaciones de los ciudadanos? ¿Quién creará alianzas con estas organizaciones, sino sus homólogos de la población local? ¿Quién promoverá y movilizará la diversidad y los valores europeos fundamentales, si la sociedad civil no se entiende y acepta como socio de pleno derecho al abordar el futuro del proyecto europeo?

29. Véase Ashutosh Varshney, *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*, Yale University Press, 2002 y 2003.

Retratos al natural

Centro Cultural de Bielany

El Centro Cultural de Bielany³⁰, al noroeste de Varsovia, es un buen ejemplo de medidas encaminadas a mejorar la integración a nivel local por medio de una institución cultural pública local. Hace algunos años comenzó una serie de eventos denominados “Poznajemy kulturę i obyczaje innych narodów” (“Conozcamos la cultura y las costumbres de otros países”). En la actualidad, estos eventos tienen lugar cada dos meses y son organizados por las diversas comunidades locales. La participación es gratuita y todos son bienvenidos. Los eventos incluyen presentaciones, proyecciones, representaciones artísticas, cursos de orientación sobre la cultura y civilización de países seleccionados, reuniones con diplomáticos, artistas y viajeros, y fotografía y exposiciones artísticas.

El principal objetivo de organizar estos eventos es asegurar que las personas de diferentes comunidades se conozcan mejor familiarizándose con sus diferencias y similitudes, y con las especificidades culturales, y eliminen y pongan fin a estereotipos comunes como “el sueco frío” o “el inglés flemático”. No hay censura ni preferencias concretas por un país en relación con otro. “Nos reunimos con todos, aun cuando pueda parecer polémico”. Poco después de la velada sobre Corea del Sur, se organizó una velada sobre Corea del Norte. Tras una velada sobre Cuba, tuvo lugar otra sobre Colombia. Se invitó a China, y poco después también a un grupo que pedía la independencia del Tíbet. La velada sobre Israel (celebrada en un momento en que el conflicto iba en aumento en Oriente Medio) tuvo lugar aun cuando la institución estuvo flanqueada por guardias de seguridad. En la reunión sobre Irán, las discusiones sobre la discriminación contra las mujeres se prolongaron hasta muy tarde. Estas confrontaciones acaloradas pero pacíficas brindaron a los participantes la oportunidad de conocerse mejor, y de conocer mejor el complejo mundo moderno.

Asociación Fraternal de Agentes de Policía Romaníes Europeos (*Fraternal Association of European Roma Law Enforcement Officers- FAERLEO*)

La FAERLEO³¹ se creó en Budapest en 2006, con el apoyo del Open Society Institute, el Ministerio húngaro de Justicia y de Aplicación de la Ley, y las Asociaciones nacionales británica y americana de agentes de policía negros. Fue iniciada por agentes de policía húngaros de origen romaní y no romaní, pero, desde un principio, recibió el apoyo de representantes de agentes de policía provenientes de seis países europeos: Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Reino Unido, República Checa y Rumania. Se espera que otros se sumen a esta iniciativa.

La asociación ayuda directamente a combatir la discriminación, pero promueve también la educación y el empleo de los romaníes, y la mejora de sus condiciones de vivienda, y les brinda la oportunidad de salir de la pobreza integrándose en la policía. Promueve la igualdad de oportunidades en las fuerzas policiales húngaras y de otros países europeos, y tiene por objeto:

- reducir los prejuicios mutuos entre las fuerzas policiales y las comunidades romaníes;
- aumentar el número de efectivos de origen romaní en las fuerzas policiales;
- mejorar las condiciones de vida y de servicio de los actuales miembros del personal romaníes, y ayudarles a superar sus problemas de identidad;
- actuar de mediadores en los conflictos entre los romaníes y la policía;
- reducir los prejuicios contra los romaníes en las sociedades mayoritarias, fomentando

30. Véase el sitio Web: www.yepp-community.org/yepp/cms/index.php.

31. Comunicación al Grupo del Alcalde Gyorgy Makula, policía y Secretario General de la FAERLEO Budapest, 2 de diciembre de 2010. Véase el sitio Web: www.fajerleo.com/node/23.

- la integración de la minoría romaní en los planos tanto nacional como europeo;
- apoyar la participación romaní en los cursos de formación de las fuerzas policiales organizados a nivel nacional e internacional, y
- recopilar las mejores prácticas dentro de la policía en toda Europa.

“Hope not hate”– Campaña de *Searchlight* para combatir el racismo y el fascismo³²

La revista *Searchlight* se publica mensualmente desde 1975 y es el primer punto de contacto para los activistas, periodistas, políticos y académicos que desean obtener información sobre el racismo organizado en Gran Bretaña.

La campaña “Hope not hate” (“Amor en lugar de odio”) de *Searchlight* moviliza a todos aquéllos que se oponen a las “políticas de odio” promovidas por el British National Party (BNP) y la English Defence League (EDL). Se creó en 2005 como antídoto positivo al BNP, y cuenta con el apoyo del *Daily Mirror*, sindicatos, personalidades y grupos comunitarios en el país.

Sus defensores creen en la acción de proximidad, colaborando dentro de las comunidades en las que los racistas organizados están ganando apoyo (por ejemplo, frecuentando los “pubs” y conversando con las personas o uniéndose a sus conversaciones). Tratan de entablar relaciones, infundir confianza a aquéllos que no apoyan el racismo, y atribuir competencias a las comunidades para que ofrezcan una alternativa más positiva a la política de desesperación. Desafían las mentiras y mitos propagados por el BNP y sus partidarios, y movilizan asimismo de manera positiva a las personas que se oponen al racismo. El objetivo de *Searchlight* es asegurarse de que las personas conocen toda la verdad acerca del BNP y la EDL, y aquello que realmente preconizan.

Group 484

Group 484³³ es una organización no gubernamental (ONG) creada en 1995 para apoyar la organización de 484 familias que se refugiaron en Serbia tras huir de la Operación Tormenta del Ejército croata en Krajina. Desde entonces, ha desplegado su labor en más de 70 ciudades de Serbia, y ha prestado apoyo y asistencia a más de 100.000 beneficiarios. La asistencia directa ha sido sustituida progresivamente por una labor educativa y de investigación encaminada a influir en los responsables de la toma de decisiones. Group 484 también colabora con los migrantes y con los residentes locales, en particular los jóvenes, y las organizaciones y personas que comparten sus valores para construir una sociedad de igualdad de oportunidades, en la que se respeten la diversidad y la igualdad de derechos. Por ejemplo, a través del programa “Nosotros y los demás”, se ha alentado a los jóvenes a reunir objetos y materiales pertenecientes a sus conciudadanos y a instituciones culturales, en particular aquéllos que muestran que los “recién llegados” y los representantes de diferentes grupos étnicos han traído consigo algo que ha enriquecido la comunidad. Han recopilado información sobre la vida de las personas corrientes, y sobre la vida de personajes históricos, realizando investigaciones en archivos y museos, pero también en sus familias y vecindarios, escribiendo historias de los conciudadanos de edad, viendo viejas fotos de familia y rebuscando en los cajones, y leyendo libros y diarios de la época.

32. Información proporcionada por Catherine Fieschi, Directora de Counterpoint (Reino Unido), en la reunión del Grupo celebrada en Madrid, el 15 de febrero de 2011. Véase el sitio Web: <http://www.hopenothate.org.uk/about-us/what-is-searchlight>.

33. Véase el sitio Web: www.grupa484.org.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=2&Itemid=156&lang=english.

5. Iglesias y grupos religiosos

Cuando la intolerancia y la discriminación se manifiestan por motivos religiosos, los grupos y dirigentes religiosos tienen la responsabilidad particular de combatirlas. Esto no sólo se aplica a aquéllos que representan la fe profesada (al menos oficialmente) por la mayoría (en casi todas las regiones de Europa, las iglesias cristianas), sino también, y no son menos importantes, a aquéllos que representan a las víctimas y que tal vez les proporcionen orientación espiritual. Muchas iglesias de Europa (inclusive, en particular, desde el Concilio Vaticano II en el decenio de 1960, la Iglesia Católica Romana) se han esforzado por entablar un diálogo con los representantes de otras religiones y, en lo que respecta a algunas cuestiones, han hecho causa común con ellos contra las tendencias de la sociedad y de la política gubernamental que consideran materialistas e “impías”. Al mismo tiempo, algunos representantes de religiones minoristas, en particular el Islam, han tratado de difundir opiniones liberales y modernas dentro de su propia comunidad, tanto por su propio bien como para acabar con los estereotipos e ideas falsas que prevalecen en la sociedad en general.

Retratos al natural

Asociar a los musulmanes que han tenido éxito en Europa y los modelos a seguir – Red de Profesionales Musulmanes Europeos (CEDAR)

La cuestión de si la CEDAR³⁴ es una organización religiosa o no es discutible³⁵. Ella misma se describe como “una importante iniciativa de la sociedad civil”, pero también como “la primera red de profesionales musulmanes en Europa”. Así pues, aunque no realiza actividades específicamente religiosas, congrega a las personas que se identifican con su religión, y se esfuerza por corregir tanto la imagen negativa del Islam que prevalece en la sociedad europea como la crisis de identidad que afecta a muchos musulmanes europeos y da lugar a que algunos de ellos sean vulnerables a las ideologías extremistas o fundamentalistas.

Creada en 2008 en una conferencia organizada por el Seminario Mundial de Salzburgo, la CEDAR se propone representar a una creciente generación de jóvenes profesionales musulmanes que han tenido éxito en Europa, y reforzar su influencia en las redes profesional, política y social más amplias. También facilita el compromiso de sus miembros como modelos y mentores para los jóvenes de las comunidades marginadas, aumentando así sus oportunidades profesionales y de desarrollo para la generación siguiente.

Esta “red de redes” facilita una serie de proyectos, con objeto de:

- apoyar el desarrollo profesional entre los miembros de la red y las comunidades musulmanas más amplias;
- favorecer las aspiraciones y mejorar el acceso a las oportunidades profesionales para los jóvenes musulmanes marginados, mediante programas de acompañamiento y formación específica;
- aumentar la visibilidad de los profesionales musulmanes que han tenido éxito en la población europea, y como modelos destacados en las comunidades locales, y

³⁴ Véase el sitio Web: <http://www.thecedarnetwork.com>.

³⁵ Muchos musulmanes en Europa se enfrentan a este problema. El discurso actual sobre “el Islam” les obliga efectivamente a elegir entre distanciarse de su religión o asumirla como un factor de identidad principal. Nadie debería estar obligado a tomar este tipo de decisiones.

- poner en práctica las ideas convirtiéndose en una plataforma para el desarrollo de empresas sociales significativas y para concretar empresas que atribuirán competencias a los musulmanes europeos mediante innovaciones en los ámbitos de la tecnología de la información, los negocios/finanzas, los medios de comunicación, la cultura y la política.

6. Personalidades y “modelos a seguir”

Si bien los educadores y los medios de comunicación son los máximos responsables del modo en que se forjan las actitudes públicas, y aunque el papel que desempeñan los grupos voluntarios al congregarse a personas de diferentes culturas o religiones en los vecindarios y lugares de trabajo es de vital importancia, hemos de enfrentarnos al hecho de que una gran parte de la sociedad, tal vez especialmente entre los jóvenes, sigue estando considerablemente fuera del alcance de los diversos grupos arriba mencionados. Muchos niños y jóvenes salen del sistema educativo sin estar convencidos, o (en particular cuando llegan a la adolescencia) reaccionan contra el mismo. Aunque algunos de ellos tal vez se integren en grupos laborales, religiosos o de la sociedad civil, muchos permanecerán apáticos, e incluso es probable que se unan a grupos xenófobos, en busca de excitación o como vía de escape a sus sentimientos de inseguridad y de agresión. Este tipo de personas “desconecta” fácilmente de los nobles mensajes que pretenden transmitirles los dirigentes políticos o religiosos, pero con frecuencia sienten una verdadera pasión por el deporte, la música rock u otras formas de diversión pública.

Las personas destacadas en estos ámbitos son el centro de la cobertura mediática, inclusive por sus actividades y declaraciones fuera del ámbito específico en el que destacan, y son pocos los dirigentes mundiales que desaprovechan la oportunidad que les brindan los medios de comunicación de compartir con ellos la gloria mediática. Así pues, dichas personalidades tienen una oportunidad única de llegar a una audiencia inaccesible para otras personas, y con frecuencia también reciben el apoyo de los dirigentes nacionales para una campaña. Asimismo, aquéllos que provienen de minorías o que tienen un origen inmigrante tienen una doble oportunidad: pueden servir de modelos para otros miembros de dichos grupos, mostrándoles que merece la pena realizar un esfuerzo para integrarse, y pueden mejorar la imagen de su grupo a ojos de la gran mayoría o de la sociedad “de acogida”, mostrando que las personas de dicho grupo pueden aportar una contribución valiosa, e incluso espectacular, si se les brinda la oportunidad de hacerlo.

Retratos al natural

Fatih Akin – Cineasta alemán

Fatih Akin³⁶ nació en Hamburgo en 1973, en una familia de origen turco. En las películas de Akin, las vidas de los turcos alemanes, incluida sus luchas y su confusión entre dos culturas diferentes, son un tema recurrente. En *Contra la Pared* (*Gegen die Wand*, 2004), se presentan dos culturas diferentes: las opiniones de los musulmanes conservadores y los turcos de la familia de Sibel (representado por Sibel Kekilli), y las propias ideas abiertas de Sibel sobre el sexo. Cahit (Biral Ünel), el principal actor masculino, se presenta como una combinación de

36. See: <http://en.wikipedia.org>.

estas dos ideas y culturas, y encarna a un turco luchador. En 2007, *Al otro lado*, una historia intercultural turco-alemana de pérdida, luto y perdón (título original alemán: *Auf der anderen Seite*, título turco: *Yaşamın Kıyısında*), fue galardonada con el premio al mejor guión en el 60º Festival de Cannes. El propio Akin nunca ha negado sus orígenes turcos, e incluso aceptó el premio de Cannes en nombre del cine turco.

Andrei Arshavin – Jugador de fútbol ruso

Andrei Arshavin³⁷ juega en un equipo inglés de primera división, el Arsenal, y es capitán del equipo nacional ruso. Ha sido una de las muchas personalidades que ha apoyado la campaña “Di no a la discriminación”: “Quiero que todo el mundo apoye la campaña contra la discriminación”, declaró Arshavin, añadiendo que “El fútbol brinda a todo jugador la oportunidad de expresar su talento y de contribuir al equipo, con independencia de su raza, religión u origen social. Es un deporte en el que todos los jugadores tienen la oportunidad de competir sobre la base de su capacidad. Así es como debería ser la vida.”

El apoyo de Arshavin confirmó la reputación del Arsenal como club activo en la lucha contra el fanatismo y los prejuicios. (El director del club, Arsène Wenger, ya había declarado su apoyo a la campaña del Consejo de Europa).

Famile Arslan – Abogada holandesa

El Grupo conoció la CEDAR arriba mencionada a través de una miembro de su junta directiva, descrita en su sitio Web como “la primera abogada holandesa que lleva un velo islámico”. Nos contó que su familia se había trasladado a los Países Bajos desde Turquía cuando ella era niña. Fue educada como una ciudadana holandesa, pero descubrió que la sociedad holandesa la consideraba turca, y más tarde tomó conciencia de su identidad musulmana. “Personalmente, creo que mi identidad es plural. Cuando era joven, el Islam sólo formaba una parte de mi identidad y nunca hubiera imaginado que un día sería más radical y ortodoxa que mi familia del Este de Turquía. Esto obedece en parte a mi vida en Europa, por lo que quiero agradecer a Europa haberme permitido tomar conciencia de esta dimensión.” La Sra. Arslan llegó a Estambul para conocer al Grupo, y nos dijo que cuando se abrochó el cinturón de seguridad en el taxi que venía del aeropuerto, el conductor le había dicho: “¡Ah! Ya veo que viene de Europa”.³⁸

Cem Özdemir – Político alemán

Cem Özdemir,³⁹ copresidente del Partido Ecologista/*Die Grünen* (Alemania), es el primer dirigente de un partido en este país de origen inmigrante, y se ha convertido en un experto *de facto* en cuestiones de inmigración e integración para su partido. Özdemir nació en Bad Urach, Suabia, en 1957. Sus padres llegaron a Alemania para trabajar como *Gastarbeiter*, o “trabajadores invitados”. Este término designaba a las personas que sólo estaban temporalmente en Alemania, con la intención de regresar a su país de origen en su debido momento. Incluso los que habían nacido y crecido en Alemania no se consideraban alemanes, sino turcos.

En la actualidad, las personas están empezando a comprender que hay más de un tipo de alemán. Los problemas no se han resuelto todavía, como señala el propio Özdemir: “Algunos

37. Véase el sitio Web: <http://arshavin.eu/en/>.

38. Reunión celebrada en Estambul, el 15 de enero de 2011.

39. Véase el sitio Web: www.oezdemir.de/.

alemanes están convencidos de que una persona llamada Cem Özdemir no puede ser alemana.” Afirma que afronta el problema en los dos lados: “Existen algunos turcos que afirman que, si te llamas Cem Özdemir, debes ser leal a los turcos y sólo debes representar a los turcos. No me gusta esta forma de pensar en términos étnicos”.

Cuando la generación de los padres de Özdemir llegó a trabajar a Alemania, conservó su lengua y tradiciones. Para ellos, ser turco y alemán al mismo tiempo habría sido inconcebible. Sin embargo, esto está cambiando en la actualidad. La peluquera de Özdemir, Canan Ozgün, creció en Turquía y Alemania, y ahora considera su hogar ambos países, al igual que muchos berlineses en los decenios de 1920 y 1930. Señala lo mucho que la situación ha cambiado. “Sé por mis padres cuál era la situación hace veinte años. Sólo estaban aquí como trabajadores invitados, trabajando duro. En la actualidad, los turcos y otros extranjeros se han convertido también en empleadores. Cem Özdemir muestra a los alemanes que es posible integrarse en la sociedad alemana.”

Lilian Thuram – Jugador de fútbol francés

Lilian Thuram, nacido en Guadalupe (Antillas francesas) en 1972, es el jugador de fútbol que más partidos ha jugado en el equipo nacional francés. También ha jugado en algunos de los mejores clubes de Europa (Mónaco, Parma FC, Juventus y FC Barcelona). Es asesor del Haut Conseil à l'intégration (Alto Consejo para la Integración), posición que le permite salir en defensa de los jugadores que son víctimas de ataques racistas, y fue uno de los oradores invitados en un seminario del Consejo de Europa titulado “Deporte y discriminación: la perspectiva de los medios de comunicación”, en 2008. Ese mismo año, creó asimismo la Fundación Lilian Thuram: “La educación contra el racismo”.⁴⁰

Tomi Ungerer – Artista alsaciano

Tomi Ungerer,⁴¹ artista alsaciano de renombre internacional, fue nombrado por el Consejo de Europa Embajador de Buena Voluntad para la Niñez y la Educación, en octubre de 2000. En sus libros infantiles, como *Flix, Otto et le petit nuage bleu*, y también en muchos de sus dibujos, Ungerer realiza grandes esfuerzos para promover la tolerancia y inculcar a los niños la idea de los derechos humanos.

7. Ciudades

A lo largo de la historia, las ciudades han sido los principales lugares de la diversidad humana, en los que personas de origen y cultura diferentes se reunían y convivían. Son lugares en los que se intercambian bienes e ideas, y éste siempre ha sido el principal motor del progreso económico y cultural humano. El latín y las lenguas derivadas del latín son las únicas en las que las palabras “ciudad”, “ciudadano”, “civil” y “civilización” están relacionadas entre sí.

40. Véase el sitio Web: www.thuram.org/index.php?idioma=in&seccion=.

41. Véase el sitio Web: www.tomiungerer.com/.

En la actualidad, las ciudades también son los lugares en los que vive la gran mayoría de los europeos. Por lo tanto, es en ellas donde se conocen las personas de creencias, culturas o identidades étnicas diferentes. Si bien se celebran debates sobre el “multiculturalismo” a nivel nacional o europeo, es en las ciudades de Europa donde se vive día a día la realidad de unas sociedades culturalmente diversas, con toda su agitación y creatividad, y con todos sus problemas. El sentido de pertenencia a un lugar es un elemento fundamental para la formación de la identidad; éste puede ser el lugar en el que las personas viven en la actualidad, así como el lugar del que proceden. Al contribuir a definir el lugar de identidad, los dirigentes cívicos también pueden ayudar a cada residente a definir su propia identidad.

Por lo tanto, los representantes políticos y aquéllos que gobiernan las ciudades a nivel local tienen una responsabilidad particular. Los dirigentes nacionales pueden establecer el marco jurídico para sus acciones, y en cierto grado definir las condiciones del debate. Sin embargo, incumbe a los alcaldes y a los concejales municipales, en colaboración con los diversos grupos voluntarios arriba mencionados, afrontar los problemas a medida que surjan. En último recurso, es con frecuencia su sabiduría, o su falta de sabiduría, lo que determina que las personas de una zona determinada puedan convivir pacíficamente, sin conflictos o sin un estrés imposible de gestionar.

Las ciudades son las máximas responsables de que las sociedades culturalmente diversas sean una sociedades abiertas, en las cuales las personas que pertenecen a diferentes grupos culturales, incluidas aquéllas a quienes se percibe como recién llegadas o residentes temporales, puedan sentirse en casa y aportar su propia contribución, a su manera, a la cohesión social de toda la ciudad. Por lo tanto, los poderes locales y regionales tienen un papel fundamental que desempeñar en el establecimiento de unas relaciones armoniosas entre los diferentes grupos comunitarios, y en la reducción de las tensiones que surgen con frecuencia en las líneas de intersección étnicas, religiosas o culturales. “Convivir” significa interactuar, y para que la convivencia sea pacífica y satisfactoria en las comunidades diversas, debe haber un diálogo entre los miembros de los diferentes grupos étnicos, religiosos y culturales. Evidentemente, éste es un proceso de doble sentido: la población mayoritaria debe aceptar a las minorías, mientras que estas últimas deben aceptar determinadas “reglas del juego” locales y responsabilidades que tal vez sean nuevas para ellos. Este proceso de adaptación mutua puede suponer fricciones y dificultades, a las cuales deben hacer frente los poderes locales y regionales.

Participación de los residentes extranjeros en la vida y la política a nivel local

El derecho de los residentes extranjeros a votar en las elecciones locales depende, en general, de la legislación nacional. Sin embargo, debería señalarse al respecto que el Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local, del Consejo de Europa, tiene por objeto asegurar que los residentes extranjeros que residan legalmente en un territorio, en lugar de ser excluidos de la vida pública local, sean reconocidos como asociados valiosos en una democracia local que funciona debidamente. Esto puede mejorar las relaciones entre los residentes extranjeros y otros sectores de la comunidad (autoridades políticas, órganos administrativos y

“nativos”), lo que no sólo redundaría en beneficio de los residentes extranjeros, sino de toda la sociedad. La democracia comienza a nivel local, y una verdadera democracia local exige la participación de todos los residentes de la comunidad.

Retratos al natural

Neuchâtel

El cantón de Neuchâtel⁴², situado en la parte francófona de Suiza, tiene unos 170.000 habitantes, de los cuales 40.000 son extranjeros. En Suiza, muchos ciudadanos “indígenas” temen la inmigración y que ésta menoscaba sus valores nacionales, y consideran improbable que los inmigrantes sean leales a su país de adopción. Por lo tanto, el cantón está proponiendo en la actualidad una carta de ciudadanía y valores civiles que se explican a los recién llegados.

Neuchâtel ha establecido una sólida base jurídica y operativa para su política de integración, inclusive:

- una Oficina del Comisario para los Extranjeros, cuyo equipo de 11 miembros está integrado en su totalidad por extranjeros de orígenes o nacionalidades diferentes, que hablan entre ellos muchas de las 95 lenguas presentes en la comunidad, y
- un Comité para la Integración de los Extranjeros, integrado por 40 miembros, que funciona como un organismo consultivo para el Conseil d’Etat (gobierno cantonal).

El cantón alienta a los residentes a aprender la lengua francesa, si bien no les obliga a ello. El aprendizaje de la lengua se considera consecuencia de la integración social y cultural, y no una condición para ello – y este enfoque funciona. En un referéndum que tuvo lugar en 2007, la mayoría de los ciudadanos decidió conceder el derecho de voto a todos los residentes, lo que evidencia que se considera a los extranjeros de una manera mucho más positiva que antes. Esto obedece en parte a la campaña de nueve meses “Neuchâtoï” (“Neuchâtel es tuyo”) emprendida el año anterior, que logró que 260.000 personas se interesaran por actividades como representaciones teatrales en las escuelas, proyecciones cinematográficas, comidas exóticas en restaurantes locales, emisiones radiofónicas y televisivas, una selección de poemas y artículos por periodistas, exposiciones temáticas, conferencias y debates, campañas publicitarias por carteles y conferencias de prensa.

La situación general del empleo en el cantón es satisfactoria, en parte gracias al dinamismo económico de la región, pero también a los incansables esfuerzos desplegados por las autoridades para fomentar la integración de los trabajadores, que es el objetivo de diversos proyectos locales.

Las escuelas participan en los esfuerzos de integración, por ejemplo, organizando clases de adaptación con un programa acelerado en francés, para el cual pueden solicitar apoyo al servicio de “mediación intercultural” del cantón. Se organizan sesiones de información orientadas a los padres, y existe una clase de “jóvenes en transición” para los alumnos que

42. En 2008, el Consejo de Europa lanzó su programa “Ciudades interculturales” (www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default_en.asp), encaminado a transformar el modo en que las ciudades entienden y responden a la diversidad cultural. Comenzó como un programa experimental en el que participaban 11 ciudades en diferentes partes de Europa, pero la red se está extendiendo en la actualidad, no sólo a nuevas ciudades europeas, sino también de otras partes del mundo. En general, en las ciudades en las que se ha puesto en práctica el programa, predominan la paz y el respeto mutuo entre las comunidades, las cuales contribuyen al desarrollo económico y social; la violencia es mucho menor, y el PIB per cápita es superior al promedio. En estos retratos al natural proporcionamos cuatro ejemplos de ciudades que pertenecen a esta red: Neuchâtel (Suiza), Reggio-Emilia (Italia), Subotica (Serbia) y Tilburg (Países Bajos).

han superado la edad escolar que necesitan mejorar sus competencias lingüísticas antes de continuar con la enseñanza normal.

El Service du Délégue aux Etrangers ofrece un servicio de mediación a las personas o grupos que lo solicitan (y, algunas veces, cuando no lo solicitan), lo que permite intervenir activamente en la negociación entre las partes involucradas en conflictos específicos. Este servicio funciona gracias a mediadores e intérpretes benévolo, y a un centro de consultas propuestas en la lengua materna de las personas interesadas.

Todo esto puede estar relacionado en parte con el hecho de que Neuchâtel fue uno de los cuatro cantones de Suiza que votaron contra la prohibición de los minaretes en 2009.

Reggio-Emilia

La población de Reggio-Emilia, una próspera ciudad situada en el Norte de Italia (Emilia-Romagna), tiene un porcentaje más elevado de residentes extranjeros que cualquier otra ciudad de Italia. Sus prioridades actuales en materia de política pública son: la formación para apoyar la integración intercultural; la cohesión social; la mejora de las cualificaciones, y los servicios culturales. Estas políticas tienen por objeto lograr que los ciudadanos tengan acceso a una serie de oportunidades culturales, promoviendo así un modelo de crecimiento que evita la exclusión social y que asegura la igualdad de acceso de todas las personas a los bienes y servicios. Gracias a estas políticas, Reggio-Emilia se ha forjado una reputación de “ciudad abierta, segura y cooperativa”. Sus políticas educativas promueven un enfoque positivo de la diversidad entre los jóvenes, y explican cómo se crean los estereotipos y los prejuicios que pueden conducir a un comportamiento discriminatorio. En el sector de la vivienda, la ciudad ha establecido un pacto-marco local con sus diversos vecindarios. Un Grupo de trabajo sobre la sociedad civil y los servicios sociales se centra en la infancia, al haber propuesto un parlamento de niños como proyecto experimental principal. A través del festival anual de Mondinpiazza y de un evento deportivo conocido como “Due calci al razzismo” (“Dos puntapiés al racismo”), la ciudad alienta la colaboración entre los agentes municipales, las asociaciones locales, los ciudadanos, los artistas, diversas comunidades minoritarias, la policía, mujeres italianas y/o extranjeras, personas con discapacidad, administradores locales, alumnos de la escuela secundaria, etc. Los esfuerzos particulares desplegados han logrado mejorar el acceso de la comunidad china al sistema de atención de salud. Los seis hospitales establecidos en Reggio y sus mediaciones se benefician de un servicio de mediación intercultural, con una estrategia y un plan de acción detallados, y con información publicada sobre los resultados del servicio. También existe un proyecto, en colaboración con las autoridades sanitarias locales, para mejorar las relaciones lingüísticas y culturales entre los ciudadanos extranjeros y los servicios de salud. Se imparten cursos de iniciación al italiano a las madres de los niños que asisten a las escuelas primarias, para prestarles un apoyo lingüístico inicial y ayudarles a comunicarse con los docentes. Se proponen asimismo cursos de verano para mejorar los conocimientos de italiano de los alumnos de la escuela secundaria que lo necesitan.

Subotica

Subotica es una ciudad multiétnica situada al Norte de Serbia (Vojvodina). En 1999, el barrio de Pescara tenía 5.000 habitantes de origen húngaro, croata, serbio, bosnio y bunjevac, y apenas una docena de romaníes, cuando llegaron más de 500 romaníes procedentes de Kosovo*. Los problemas comenzaron cuando quedó claro que se habían asentado en terrenos (cuyo coste era bajo en la zona) y no pretendían regresar a su país de origen. En febrero de

* Véase la nota a pie de página núm. 26.

2006, 147 habitantes no romaníes de Pescara firmaron una queja contra los recién llegados y su comportamiento cotidiano. El director del Centro Educativo para los Romaníes en Subotica convocó una reunión de representantes de todos los ciudadanos de Pescara, el gobierno local, la policía, el Centro de Trabajo Social, la escuela local y el centro local de salud. Éstos acordaron que los romaníes deberían abordar los problemas que inquietaban a los que habían presentado la queja, como el alboroto nocturno, etc. Al mismo tiempo, todos ellos acordaron crear una Comisión de Relaciones Interétnicas integrada por nueve miembros (que sigue activa en la actualidad) y concluyeron que el principal problema de todo el asentamiento era la falta de una carretera apropiada. Gracias a una subvención de 1.000 euros concedida por Save the Children, el apoyo de las autoridades de la ciudad y el trabajo voluntario de todos los niños (romaníes y no romaníes), terminaron de construir la carretera y celebraron una fiesta al nivel de la ciudad y de los vecindarios.

Los romaníes siguen participando en las comisiones que abordan las cuestiones sociales, educativas e interétnicas en Pescara, y en la actualidad están integrados en la vida de la comunidad. La escuela primaria local tiene más de 100 alumnos romaníes, de los cuales más del 90 por ciento son hijos de romaníes provenientes de Kosovo*, mientras que antes de que tuvieran lugar estos eventos, la propia escuela se negaba a admitir incluso a los hijos de los romaníes locales. En la actualidad, los padres romaníes participan en el Consejo de Padres de Alumnos, y los niños romaníes también están incluidos en el programa preescolar, con la ayuda de un asistente romaní.⁴³

Tilburg

Tilburg es una ciudad situada al Sur de los Países Bajos que cuenta con más de 200.000 habitantes, el 23 por ciento de los cuales son de origen no holandés, provenientes de casi 200 países diferentes.

La experiencia de Tilburg al tratar con los migrantes o las personas de origen inmigrante es un buen ejemplo de una ciudad que, durante muchos años, adoptó un enfoque étnico o comunitario, aplicando una política educativa, de vivienda o de seguridad orientada específicamente a grupos migrantes concretos. Sin embargo, en otoño de 2010, como Alderman Berend de Vries explicó al Grupo,⁴⁴ el consejo municipal de Tilburg decidió abandonar esta política y adoptar otro enfoque, conocido como “Todos los residentes de Tilburg”, el cual, en lugar de abordar el desempleo, el abandono escolar prematuro, las barreras lingüísticas o el comportamiento antisocial como problemas étnicos que requieren soluciones étnicas, establece que incumbe a los servicios y las instituciones principales asumir la responsabilidad de hallar unas soluciones sostenibles.

“El principio rector subyacente a este enfoque”, añadió el Sr. de Vries, “es que la responsabilidad de la plena participación en la sociedad incumbe a cada ciudadano. Esto exigirá que nuestras instituciones y organismos principales no se rijan por criterios racistas. Cuando un residente de Tilburg de origen turco se dirige a la recepción de una pequeña empresa, debería recibir ayuda como empresario, en lugar de ser remitido al servicio de integración, como sucede algunas veces en la actualidad. Al mismo tiempo, los servicios e instituciones principales también han desarrollado una mayor sensibilidad hacia la cultura. Un trabajador social o asistente social debe reconocer que algunos residentes de la ciudad son diferentes de otros. Cuando se despliegan esfuerzos para llegar a los grupos vulnerables y prestarles asistencia, es importante que las personas de diferentes orígenes étnicos también puedan beneficiarse. En los próximos años, velaremos por que esto sea así en una serie de zonas, lo que significa que también seguiremos considerando el origen étnico. Sin embargo,

43. información proporcionada por Stevan Nikolic, Director del Centro Educativo para Romaníes en Subotica.

44. Comunicación al Grupo, Bruselas, 17 de marzo de 2011.

es importante recordar que el factor étnico no es la panacea, sino que se debe comenzar más bien por reconocer las carencias para poder crear oportunidades.

El nuevo método se concretará en un enfoque basado en los vecindarios. Se establecerán tres metas fundamentales para cinco vecindarios desfavorecidos: para que los jóvenes obtengan buenos resultados escolares y se gradúen, para que en todos los hogares haya una persona que trabaja, y para que todos los residentes vivan por encima del umbral de la pobreza. No se establecerán distinciones en términos de origen étnico, pero se afrontarán directamente los problemas. El consejo municipal y sus asociados (servicios de vivienda, centros sociales y centros de atención de salud) han establecido un calendario de 10 años para alcanzar estas metas. Utilizarán el método RBA (rendición de cuentas basada en los resultados), que permite concentrarse en las metas establecidas y supervisar periódicamente los efectos de las intervenciones. Si los efectos se consideran inadecuados, las intervenciones deberán modificarse inmediatamente.

La política intercultural de Tilburg se define oficialmente en los siguientes términos: “Todo residente de Tilburg, con independencia de su origen, forma parte de la comunidad de la ciudad de Tilburg, y asume su parte de responsabilidad para preservar la calidad de vida de esta ciudad. Al mismo tiempo, reconocemos y valoramos la diversidad de las personas y los grupos que integran la ciudad, porque todos nosotros somos residentes de Tilburg.”

8. Estados miembros

Los agentes arriba mencionados actúan a un nivel inferior al del Estado-nación soberano y, para ser eficaces, deben ser realmente independientes y estar motivados. Sin embargo, también pueden recibir el apoyo moral y financiero de los gobiernos nacionales que tanto necesitan en algunas ocasiones, y el marco jurídico para la integración suele establecerse a nivel nacional. Por lo tanto, es de vital importancia que las autoridades nacionales hayan establecido estrategias de integración, y estén dispuestas a tomar medidas cuando sea necesario. Estas estrategias deberían incluir medidas que permitan realizar lo siguiente:

- a. unir a las comunidades;
- b. utilizar la educación para promover la sensibilización acerca de la diversidad cultural y religiosa;
- c. prestar especial asistencia a las personas desfavorecidas en el plano social y económico;
- d. solucionar las desventajas educativas;
- e. enseñar a los inmigrantes y a sus hijos la lengua nacional, permitiéndoles asimismo conservar o mantener un excelente nivel en su lengua de origen;
- f. ayudar a los residentes a buscar un empleo;
- g. extender los derechos de voto y la ciudadanía al máximo número de residentes, y
- h. adoptar unas políticas más humanas hacia los migrantes indocumentados y solicitantes de asilo.

9. Instituciones europeas e internacionales

Muchas instituciones intergubernamentales, a nivel tanto europeo como mundial, abordan las cuestiones contempladas en el presente informe. Entre ellas se cuentan la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Organización Internacional para las Migraciones, y las Naciones Unidas, en particular mediante su Alianza de Civilizaciones. Sin embargo, las dos organizaciones que tienen un papel decisivo que desempeñar al ayudar a los europeos a convivir son la Unión Europea y, especialmente por medio de su Tribunal de Derechos Humanos, el Consejo de Europa.

En los dos últimos decenios, la Unión Europea ha desempeñado un papel cada vez más importante en la coordinación de las políticas de migración y de asilo de sus Estados miembros (en particular aquéllos que se han adherido al Tratado de Schengen) que han suprimido los pasaportes y controles en sus fronteras interiores. Con el transcurso de los años, tanto la Comisión como el Consejo Europeo⁴⁵ han aprobado numerosos documentos estratégicos sobre la migración, la inclusión, la integración y la ciudadanía. Sin embargo, aún no puede decirse que los Estados miembros hayan acordado una estrategia realmente completa en ninguno de estos ámbitos. Los esfuerzos para elaborar una estrategia sobre la inclusión de los romaníes se han redoblado desde otoño de 2010, cuando varios Estados occidentales europeos procedieron a la expulsión a gran escala de los romaníes que habían migrado de Europa Oriental a Europa Occidental tras la entrada de sus países en la UE, en 2004 y 2007. La estrategia “Europa 2020” de la Comisión ya ha establecido objetivos para los Estados europeos en dos ámbitos: la educación (el 90 por ciento de los niños romaníes deberían terminar la escuela primaria) y el empleo (el 75 por ciento de los romaníes en edad de trabajar deberían encontrar un empleo). El 6 de abril de 2011, Viviane Reding, Comisaria de Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la UE, impuso a los Estados miembros un plazo de ocho meses para presentar sus planes nacionales en la materia, y se prevé que en el mes de junio la Comisión presente una nueva Comunicación sobre la integración.

En lo que respecta al Consejo de Europa, a petición del cual se redactó el presente informe, la lucha contra todas las formas de discriminación y la promoción de la diversidad y del entendimiento mutuo constituyen el elemento cardinal de su misión y actividades. Cuenta con una amplia gama de órganos y departamentos concebidos a tal efecto, incluido el Comisario de Derechos Humanos y la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI).⁴⁶ Sin embargo, su institución más importante y, sin duda, única, es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos,⁴⁷ que interpreta y aplica el Convenio Europeo de Derechos Humanos y trata las quejas presentadas contra las partes contratantes, ya sea por otros Estados contratantes o por un querellante a título individual. Unos 800 millones de personas y 47 Estados entran en el ámbito de aplicación del Convenio y, por tanto, están bajo la jurisdicción del Tribunal.

45. El Consejo Europeo (que no debe confundirse con el Consejo de Europa) es el nombre que reciben las reuniones periódicas de los dirigentes políticos de todos los Estados miembros de la UE. La Comisión Europea es el órgano ejecutivo de la Unión.

46. Ambos presentaron datos concluyentes a nuestro Grupo en Estrasburgo, el 15 de octubre de 2010.

47. El Grupo escuchó el testimonio de Vincent Berger, Jurisconsulto del Tribunal, en su reunión celebrada en Bruselas el 18 de marzo de 2011.

Tal vez el mayor desafío al que se ha enfrentado el Tribunal en los últimos años ha sido la necesidad de hallar un equilibrio entre la diversidad y la unidad, y de conciliar los principios universales y las normas consagradas en el Convenio con las culturas y tradiciones de unas sociedades europeas cada vez más diversas. Sin embargo, está firmemente establecido en las declaraciones del Tribunal que las prácticas que constituyen abusos de los derechos humanos no pueden justificarse en ningún caso invocando la cultura, la religión, la tradición o la costumbre.⁴⁸

Sentencias recientes del Tribunal han establecido principios importantes en los siguientes ámbitos pertinentes para el tema del presente informe.

Libertad de religión

El número de casos relativos a este derecho ha experimentado un fuerte incremento en los diez últimos años. En particular, la reglamentación de la indumentaria religiosa ha suscitado una polémica considerable. En lo que respecta al aspecto interno de la libertad de religión, el Tribunal ha considerado en general que el Estado no puede exigir a las personas que revelen sus convicciones religiosas.

Minorías étnicas, incluidos los romaníes

El Tribunal se ha abstenido de proporcionar su propia definición de lo que constituye una minoría nacional. En su lugar, parece apoyar las referencias a una de las características de un grupo minoritario particular, como su identidad “étnica”. En general, se ha brindado protección indirecta a los miembros de los grupos minoritarios, haciendo referencia al principio del respeto del pluralismo democrático y mediante las disposiciones del Convenio que prohíbe la discriminación. El Tribunal también ha reconocido que la identidad étnica es un elemento esencial que forma parte de la identidad de una persona; y ha aceptado el derecho de las personas que pertenecen a minorías a constituir asociaciones para promover su cultura y conciencia de pertenencia a una minoría.

El Tribunal también ha reconocido la vulnerabilidad particular de la población romaní, y se ha pronunciado con frecuencia a favor de las quejas presentadas por los romaníes en diferentes sectores. En particular, ha confirmado que el Estado tiene la obligación de investigar y emprender acciones judiciales contra los autores de todo acto de violencia contra los romaníes, ya sean agentes privados o funcionarios públicos. También ha reafirmado que la segregación escolar de los niños romaníes (en las escuelas para niños con discapacidad y en las clases o escuelas separadas del resto de los establecimientos escolares) constituye una discriminación ilegal.

48. *Intercultural dialogue in the framework of European human rights protection*, Patricia Wiater, ediciones del Consejo de Europa, marzo de 2010.

Minorías religiosas

Por lo general, la protección de las minorías religiosas conlleva los mismos derechos que los de las minorías étnicas y los romaníes. Sin embargo, la cuestión más apremiante hace referencia a la manifestación pública de las creencias personales. Además de la cuestión de la indumentaria religiosa arriba mencionada, la presencia de símbolos religiosos en las aulas de una escuela estatal ha suscitado una gran polémica.⁴⁹

En algunos casos relativos a las condenas por incitación al odio contra las comunidades musulmanes e inmigrantes, el Tribunal ha concedido a los Estados un amplio margen de apreciación para determinar la conveniencia de injerir en la libertad de expresión de una persona, dada la gran diversidad de problemas a los que se enfrentan en el contexto de su política relativas a las comunidades de origen inmigrante reciente y la necesidad de mantener el orden público. En algunas sentencias, el Tribunal ha insistido en que es fundamental que los políticos, en sus declaraciones públicas, eviten todo comentario que pudiera fomentar la intolerancia.

Los retos que plantea la inmigración

La mayor parte de la jurisprudencia del Tribunal sobre los “migrantes” puede dividirse a grandes términos generales en dos grupos de casos. El primero hace referencia a situaciones en las cuales los solicitantes afirman que la expulsión les expone a la tortura o los malos tratos. Éste será con frecuencia el caso de un refugiado al que se le ha denegado el asilo en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de Ginebra) de 1971, o cuya condición de refugiado se ha revocado. (En el primer tipo de casos, el Tribunal ha concedido una gran importancia a la particular vulnerabilidad de los solicitantes de asilo). El segundo tipo de caso hace referencia a las decisiones adoptadas por las autoridades de inmigración de expulsar o denegar la entrada en el país a las personas que tratan de permanecer en el mismo o de unirse a otros miembros de la familia. Además, se plantea la cuestión de la detención en espera de la expulsión, así como problemas relacionados con la vida privada: denegación de la educación en los casos en que los niños estén obligados a acompañar a un progenitor que está siendo expulsado; discriminación en el caso de que las reglas en materia de inmigración parezcan tratar a algunos grupos de una manera menos favorable que a otros, y la eficacia real de las vías de recurso abiertas por las autoridades nacionales para los solicitantes que afirman correr el riesgo de tortura o de malos tratos, o de injerencia en su vida familiar. Por último, se plantean otras cuestiones relativas a los derechos sociales de los “migrantes” y su capacidad para contraer matrimonio o para que se reconozca su matrimonio.

49. El 18 de marzo de 2011, en el caso *Lautsi y otros contra Italia*, que hacía referencia a la presencia de crucifijos en las aulas de las escuelas estatales italianas, el Tribunal determinó que no se violaba el Convenio. Sostuvo en particular que la cuestión de los símbolos religiosos en las aulas era, en principio, una cuestión que entraba en el margen de apreciación del Estado – en particular al no haberse alcanzado un consenso sobre la cuestión –, a condición de que las decisiones adoptadas en este ámbito no condujeran a una forma de adoctrinamiento.

Este breve estudio ilustra tanto la variedad como la complejidad de las cuestiones relativas a los derechos humanos que se plantean en el contexto de la “convivencia”, así como el papel fundamental que desempeña el Tribunal, con frecuencia la última línea de defensa para aquéllos cuyos derechos se vulneran, y el Comité de Ministros del Consejo de Europa, cuya principal función es asegurar que los Estados miembros cumplan las sentencias del Tribunal.

C. Propuestas para la acción

I. Recomendaciones estratégicas

1. No debería esperarse que las personas que llegan a un país nuevo con objeto de establecer sus residencia en el mismo, y sus descendientes, renuncien a su credo, cultura o identidad. Sin embargo, al igual que los demás ciudadanos, deben respetar la ley, deberían aprender la lengua utilizada por la mayoría de sus nuevos vecinos, y deberían esforzarse por ser útiles a la sociedad en la que viven.
2. Dado que se exige a los residentes en el territorio de un Estado que respeten la ley, creemos, en nombre de un principio democrático fundamental, que deberían poder participar en la elaboración de dichas leyes. Por lo tanto, todos los Estados deberían tratar de extender los derechos y obligaciones vinculados con la ciudadanía, incluido el derecho de voto, al mayor número de residentes posible.
3. Alentamos a todos los Estados miembros del Consejo de Europa que todavía no lo hayan hecho a tomar medidas orientadas a la elaboración de una ley de ciudadanía moderna, en la cual la elegibilidad para la nacionalidad se determine sobre la base de criterios cívicos y no étnicos.
4. Una vez concedida la ciudadanía, los derechos y privilegios que confiere deberían ser idénticos para todos, sobre un pie de igualdad.
5. Como primer paso para lograr este objetivo, se debería permitir que los extranjeros, con independencia de su origen, voten en las elecciones locales de todo país o región en los que hayan establecido su residencia (como ya sucede en el caso de los ciudadanos de la Unión Europea que residen en un Estado miembro diferente al suyo).

6. Instamos a los dirigentes europeos, a todos los niveles y en todos los ámbitos (política, cultura, medios de difusión, educación y sociedad civil), a mostrar un verdadero liderazgo al condenar las declaraciones extremistas, racistas, xenófobas y contra los migrantes, sean cuales sean las circunstancias, y a insistir en que todas las amenazas criminales de violencia basadas en motivos raciales, étnicos, religiosos o de otro tipo sean sistemáticamente objeto de investigaciones y de acciones judiciales, sobre la base de los instrumentos jurídicos existentes en el plano nacional e internacional.
7. Todos los ciudadanos deberían estar dispuestos a condenar los abusos verbales y a corregir las imágenes deformadas de cualquier grupo, siempre que sea necesario. Aquéllos que ocupan cargos de autoridad tienen una responsabilidad particular al respecto y, siempre que sea posible, deben presentar de manera equitativa y precisa las creencias, culturas y actividades de otros grupos. Esto es igualmente aplicable a las personas cuya notoriedad o profesión concede un acceso privilegiado a los medios de comunicación a la atención del público en general.
8. Dado que el debate político actual en Europa está alimentado por la información engañosa y los estereotipos sobre la migración, pedimos a los Estados miembros del Consejo de Europa que ofrezcan a los ciudadanos europeos una imagen más realista de la situación de los migrantes y de las necesidades actuales y futuras en Europa en el ámbito de la migración, y que promuevan un discurso político mejor fundamentado sobre la migración y la diversidad.
9. Las autoridades, la policía y los tribunales a todos los niveles, en todos los Estados miembros del Consejo de Europa, no deben escatimar esfuerzos para asegurar que se brinde protección a los inmigrantes (indocumentados o no), las personas de origen inmigrante reciente y los miembros de minorías, y que aquéllos que les someten a la violencia o a abusos ilegales y que les explotan sean arrestados y sancionados de conformidad con la legislación. Deben tomar las máximas precauciones para tratar por igual a todos los grupos de la población, y para no mostrar ellos mismos, ni tolerar que lo hagan otros grupos o instituciones, ninguna discriminación contra los inmigrantes o miembros de minorías, ya sea en la educación, en el empleo o al permitir el acceso a los bienes, viviendas, instalaciones y espacios públicos, o servicios. En los casos en que dicho acceso sea denegado indebidamente a una persona por motivos de su raza, religión, género u orientación sexual, dicha persona podrá tratar de obtener rápidamente resarcimiento judicial.
10. Las autoridades competentes a todos los niveles deberían identificar a los grupos desfavorecidos en los planos social y económico (por ejemplo, afectados por una tasa de desempleo desproporcionadamente alta, unos bajos niveles de educación y/o de ingresos familiares, una vivienda inadecuada, etc.), y redoblar sus esfuerzos, mediante la asignación de los recursos apropiados, para que los miembros de dichos grupos, en particular los niños y jóvenes, puedan superar estos obstáculos y gozar de una verdadera igualdad de oportunidades en relación con el resto de la población.

11. Alentamos a todos los Estados miembros que aún no lo hayan hecho a mejorar y aplicar sus leyes contra todas las formas de discriminación en todas las esferas de la vida pública, incluidos los medios de comunicación. Esto debería ir respaldado por unos mecanismos sólidos que sean fáciles de comprender para el público en general y aplicados por los gobiernos.
12. Dado que la condición de los romaníes en Europa es un reproche permanente para todo el continente, y constituye una de las violaciones más persistentes por parte de los europeos de lo que consideramos con orgullo “valores europeos”, pedimos a los dirigentes europeos a todos los niveles que se interesen por el destino de los romaníes, exacerbado por sus expulsiones a gran escala de Europa Occidental hacia Europa del Este, y a traducir este interés en actos que acabarán efectivamente con la discriminación de que es objeto este grupo de la población.
13. Los Estados tienen el derecho y la obligación de orientar y controlar la inmigración, pero las personas a quienes se deniega el acceso o la estancia no pueden perder por ello sus derechos humanos fundamentales. Pedimos a todos los europeos que traten de una manera justa y humana a los solicitantes de asilo y los migrantes que llegan a Europa.
14. Aquéllos que están más alejados de los puntos de llegada deben estar dispuestos a contribuir en la medida de lo posible a este esfuerzo. Para ello, es preciso que los Estados miembros de la Unión Europea, y del Consejo de Europa, muestren solidaridad y asuman su parte de la carga.
15. Instamos a todos los Estados miembros de la Unión Europea y del Consejo de Europa a elaborar una política de inmigración de gran alcance, coherente y transparente, dado que la inexistencia de este tipo de política crea grandes problemas, que deben abordarse con frecuencia en el plano local.
16. Recomendamos la mediación como instrumento que debe utilizarse para solucionar los conflictos a todos los niveles políticos, en particular en el plano local, y pedimos encarecidamente a las autoridades que se aseguren de que se imparta formación a un número adecuado de personas para que puedan asumir esta función.
17. Pedimos a todos los pueblos de Europa que muestren solidaridad tendiendo una mano a sus vecinos de Oriente Medio y África del Norte, que en la actualidad están mostrando con tanta valentía su compromiso con los valores universales de la libertad y la democracia. Encomiamos en particular la valentía y sabiduría que han mostrado aquéllos que han tratado, o están tratando, de lograr la libertad sin violencia, incluso cuando se ven amenazados por la violencia extrema de aquéllos que se la denegarían. Por lo tanto, pedimos encarecidamente a las principales instituciones europeas (el Consejo de Europa, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa) que formulen políticas integrales orientadas a los países del Sur y del Este del Mediterráneo, de Oriente Medio y de Asia Central, y que les permitan, siempre y cuando lo soliciten y ellos puedan hacerlo, beneficiarse de la experiencia y los conocimientos especializados de

Europa al crear sociedades basadas en el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos, en particular participando, con una categoría apropiada, en las instituciones y convenios europeos. Dicha política debe permitir a los europeos beneficiarse de la experiencia y sabiduría de sus vecinos, y apreciar mejor el legado histórico y cultural que han aportado a Europa muchos de los que se han asentado allí recientemente.

II. Recomendaciones específicas

Aunque este informe fue encomendado por el Consejo de Europa, se nos pidió “definir un nuevo concepto de la “convivencia” que pudiéramos proponer a los ciudadanos de las sociedades europeas”. En efecto, creemos que éste es un esfuerzo que no puede realizar ninguna institución, sino que requiere que se unan al mismo todos los europeos, por medio tanto de sus representantes políticos a todos los niveles como de medidas voluntarias, en el marco de grupos organizados o a título individual. En consecuencia, dirigimos estas recomendaciones no sólo al Consejo de Europa, sino también a todos sus Estados miembros, así como a los poderes locales y regionales y a la sociedad civil.

Las recomendaciones se reagrupan por grandes temas. Algunas están dirigidas específicamente a la Unión Europea. Esto puede parecer sorprendente en un informe encomendado por el Consejo de Europa, pero todos los Estados miembros de la UE también son miembros del Consejo, y existe un proceso en curso tras el cual la propia Unión se adherirá al Convenio Europeo de Derechos Humanos. En muchos ámbitos de política contemplados en este informe, las decisiones adoptadas por la UE no sólo afectarán a sus propios Estados miembros, sino también a los países vecinos. En los ámbitos de la migración y de la política de asilo, es esencial que la UE tome la iniciativa, pero también que tenga debidamente en cuenta las opiniones e intereses de otros Estados miembros del Consejo de Europa.

A. Integración de los migrantes y de las personas de origen inmigrante reciente

18. Instamos a todos los Estados a que hallen una solución a las lagunas legislativas, las desventajas prácticas y los fallos en la aplicación, en particular con respecto a la igualdad de acceso a la vivienda, el empleo, la educación y la salud, y a hacer un mayor uso de las conclusiones de los órganos del Consejo de Europa (en particular el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, y el Comité Europeo de Derechos Sociales), en los cuales se identifican claramente dichas lagunas, y pedimos al Consejo de Europa que elabore unos mejores indicadores para medir el éxito de las políticas de integración de los Estados miembros.
19. Pedimos con insistencia a la Unión Europea que utilice plenamente la próxima Comunicación sobre la integración de la Comisión Europea, y de la Cumbre Europea de junio de 2011, para transmitir un mensaje político claro y rotundo

a los Estados miembros de la UE, instándoles a informar de manera exhaustiva, clara y honesta a sus poblaciones de la necesidad actual y futura de inmigrantes que tiene Europa, y a regirse por las normas europeas nacionales e internacionales al abordar la integración de los migrantes, el asilo y la migración irregular.

20. Instamos a la Unión Europea a que formule una política integral de migración que se apoye en un sólido marco constitucional y jurídico basado en el respeto y la promoción de los derechos fundamentales, tal como se solicita en el Plan de Acción del Programa de Estocolmo para los años 2010-2014 y la estrategia “Europa 2020” y, en particular, a que:

- a. siga perfeccionando el enfoque global de la UE en materia de migración, aumentando la cooperación con los países no pertenecientes a la UE;
- b. apoye la migración para atender las necesidades de los mercados de trabajo de los países de la UE;
- c. siga promoviendo la integración y los derechos de los migrantes (y de las personas de origen inmigrante reciente);
- d. tenga en cuenta la situación de los migrantes menores no acompañados y siga cooperando con el Consejo de Europa sobre esta cuestión (en particular sobre la base de la Recomendación CM/Rec(2007)9 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre proyectos de vida para los migrantes menores no acompañados), y
- e. establezca Oficinas de Información Europeas sobre la Migración Económica en terceros países seleccionados, en particular los del Este y el Sur del litoral mediterráneo.

21. El Consejo de Europa, como cuestión prioritaria, debería promover sus normas en este ámbito mediante varios instrumentos de la Unión Europea, en el contexto del Plan de Acción del Programa de Estocolmo para los años 2010-2014, con objeto, *inter alia*, de elaborar una política integral de la UE para combatir la discriminación, el racismo y la xenofobia, y a promover la igualdad y la integración.

22. Invitamos al Banco de Desarrollo del Consejo de Europa a prestar particular atención a la prestación de apoyo a los proyectos encaminados a mejorar la integración de los migrantes en todos los Estados miembros.

23. Considerando que la labor normativa realizada en el pasado en el ámbito de la migración ha tendido a poner énfasis en los derechos de los migrantes, y a centrarse en menor grado en sus responsabilidades, el Consejo de Europa, en su futura labor normativa en este ámbito, debería elaborar directrices en las que se establezcan tanto las responsabilidades como los derechos, y los vínculos entre ellos.

B. Ciudadanía y derechos de voto

24. Pedimos con insistencia a todos los Estados miembros que alienten y faciliten la adquisición de la ciudadanía por todos los residentes permanentes en el territorio, y a no considerar la ciudadanía de otro Estado como un obstáculo, un impedimento o un signo de deslealtad.
25. Con el fin de fomentar la participación activa en la vida pública a nivel local de todos aquéllos que residen legalmente en su jurisdicción, instamos a todos los Estados miembros que todavía no lo hayan hecho a permitir que todos los extranjeros que hayan establecido su residencia en una ciudad o región determinadas voten en las elecciones locales y municipales, como ya sucede en el caso de los ciudadanos de la Unión Europea que residen en un Estado miembro diferente al suyo. Esto puede extenderse a todos los inmigrantes que hayan residido en el país durante un cierto tiempo, y puede utilizarse como una fase intermedia para lograr la plena ciudadanía. También pedimos a los Estados miembros que todavía no lo hayan hecho que suscriban y ratifiquen el Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local (suscrito hasta la fecha por 13 Estados miembros, pero ratificado tan sólo por 8 de ellos).
26. Pedimos encarecidamente al Consejo de Europa que ayude a los Estados miembros encomendando un estudio comparativo de los efectos de las diferentes leyes de ciudadanía en la integración de los inmigrantes, las personas de origen inmigrante reciente y las minorías.

C. Asilo y cuestiones humanitarias

27. Instamos al Consejo de Europa y a la Unión Europea, en estrecha colaboración, a que conciban y apliquen un régimen de asilo humano y coherente que pueda aplicarse en el contexto paneuropeo, y a que elaboren una perspectiva a largo plazo para Europa en este ámbito, así como una estrategia para la solidaridad entre los Estados y un “reparto de responsabilidades” entre los migrantes y otros residentes o ciudadanos, y a que:
 - a. velen por que todas las políticas de migración y de asilo de los Estados miembros sean plenamente compatibles con las normas del Consejo de Europa, en particular con sus instrumentos de derechos humanos, concretamente el Convenio Europeo de Derechos Humanos y otros documentos dimanantes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y proporcionen a los Estados miembros unas orientaciones claras sobre cómo aplicar estas normas en la práctica y aumentar la eficacia de sus procedimientos en caso de llegadas masivas en un corto período de solicitantes de asilo a un país o una zona;
 - b. se aseguren de que el marco de la Unión Europea en materia de asilo, en el contexto de la revisión de sus políticas de asilo iniciada a título

del Plan de Acción del Programa de Estocolmo, no genere riesgos de violaciones estructurales del Convenio Europeo de Derechos Humanos;

- c. consideren la pertinencia de la nueva labor normativa sobre las condiciones de la recepción y detención de los solicitantes de asilo y migrantes en situación irregular, teniendo en cuenta, *inter alia*, el “Reglamento de Dublín II”, las sentencias pertinentes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y las actividades realizadas por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT);
- d. consideren la elaboración de unas directrices comunes sobre el trato de migrantes en situación irregular, los solicitantes de asilo y los apátridas, y
- e. consideren la creación de un fondo fiduciario para la migración similar al Fondo Fiduciario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa y financiado principalmente mediante las contribuciones voluntarias de los Estados miembros, con objeto de asegurar la flexibilidad de su labor en el ámbito de la migración y de permitirles reaccionar con más rapidez a los nuevos problemas que plantea la migración.

28. Instamos encarecidamente a todos los Estados miembros a que eviten detener a los solicitantes de asilo y migrantes en situación irregular, a menos que sea absolutamente necesario, y a que proporcionen y utilicen alternativas a la detención, que podrían ser las siguientes:

- libertad condicional con servicio social;
- detención domiciliaria (arresto domiciliario);
- permisos de trabajo;
- semidetención (pasar parte del día en prisión);
- libertad limitada (confinamiento a la ciudad de residencia), y
- libertad bajo fianza.

29. Alentamos al Consejo de Europa a poner su experiencia e instrumentos de formación a disposición de los agentes que están en primera línea, como las patrullas de fronteras, en particular prestando asesoramiento a los Estados miembros sobre cómo concebir los poderes, competencias y procedimientos de estas “autoridades fronterizas” de un modo eficiente y compatible con los derechos humanos. A tal efecto, la Organización debería colaborar con órganos de la Unión Europea tales como la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, establecida en Malta (a la que la Unión Europea está reforzando en la actualidad) y Frontex, ubicada en Varsovia, y con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

30. Dado que los parlamentarios tienen derecho a visitar los centros de detención, los miembros de la Asamblea Parlamentaria podrían seguir el ejemplo de los miembros del Parlamento Europeo, y denunciar las terribles condiciones en las

que viven con frecuencia los migrantes y los solicitantes de asilo. Si bien dichas actividades no deberían sustituir ni duplicar la labor realizada por instancias nacionales concebidas para esta misión de inspección, como los defensores del pueblo o funcionarios especiales, podrían ser un mecanismo de alerta útil y permitir al Consejo de Europa crear mayor conciencia sobre la necesidad de establecer unos procedimientos más acelerados y humanos.

D. Educación, juventud y diálogo intercultural

31. Instamos a los educadores y a las autoridades educativas de todos los Estados miembros a que elaboren un módulo denominado “competencias interculturales” como elemento central de los programas escolares, y a que las difundan más allá de la educación formal, en entornos de educación no formal (como museos e instituciones culturales, eventos culturales y festivales), y en particular los medios de comunicación. El Consejo de Europa debería seguir trabajando en un marco conceptual para propiciar este desarrollo.
32. Recomendamos que los Estados miembros tomen las medidas necesarias para potenciar la movilidad de los estudiantes y el personal docente a todos los niveles como un medio importante para promover la educación intercultural, por ejemplo, revisando su reglamentación y políticas, en particular, pero no exclusivamente, sus disposiciones relativas a los visados y la inmigración, su reglamentación en materia de seguridad social, y los permisos de trabajo para el personal docente (así como para los estudiantes que necesitan trabajar a tiempo parcial para financiar sus estudios). A tal efecto, el Consejo de Europa debería contemplar la posibilidad de establecer un programa específico a favor de la movilidad y de elaborar un texto normativo que contenga disposiciones para facilitar la movilidad escolar y académica con miras a promover la educación intercultural.
33. Invitamos al Consejo de Europa a que establezca proyectos experimentales sobre el diálogo intercultural con un número limitado de escuelas primarias y secundarias e instituciones de educación superior en los Estados miembros, y a que contemple la posibilidad de crear un Premio del Consejo de Europa para su concesión a las instituciones educativas por su labor en este terreno. El Consejo de Europa podría elaborar o encomendar asimismo un manual europeo sobre la incorporación de diferentes perspectivas y “la imagen del otro” en la enseñanza de la historia, alentando al mismo tiempo a las regiones vecinas europeas, en particular en la cuenca del Mediterráneo, a adoptar un enfoque de múltiples perspectivas (al que podría contribuir el Centro Norte-Sur del Consejo de Europa).
34. Alentamos al Consejo de Europa a mancomunar esfuerzos con los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil para poner en práctica su nuevo programa titulado “Jóvenes embajadores por la paz”, encaminado a sensibilizar a los jóvenes y al público en general sobre las normas e instrumentos del Consejo de Europa, en particular en las zonas que se han visto afectadas por conflictos, y a aplicar el innovador enfoque educativo

concebido en el programa “Campamentos por la Paz para los Jóvenes” a otros contextos de conflicto en los que estén implicados los jóvenes, por ejemplo, en conflictos que enfrenten a los romaníes jóvenes y las autoridades municipales, o a los habitantes jóvenes de zonas urbanas desfavorecidas y las fuerzas del orden.

35. Recomendamos establecer un proceso regular de seguimiento o evaluación del desarrollo del diálogo intercultural en los Estados miembros del Consejo de Europa (que adopte la forma de un Foro europeo cada tres años o de un informe europeo), tomando como referencia el *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural* de 2008; podría contemplarse la posibilidad de editar una versión “junior” del *Libro Blanco* para su utilización en las escuelas primaria y secundaria, así como en el trabajo de los jóvenes. Sobre la base de los intercambios relativos a la dimensión religiosa del diálogo intercultural, el Consejo de Europa y los Estados miembros deberían establecer asimismo una plataforma estable y reconocida para mejorar sus relaciones con los representantes de alto nivel de religiones y organizaciones no confesionales, y para seguir cooperando con los representantes personales del Presidente en ejercicio de la OSCE responsable de promover una mayor tolerancia y de combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación.

E. Medios de comunicación

36. Alentamos a los periodistas y a los profesionales de los medios de comunicación a que tomen precauciones particulares para no difundir mitos y estereotipos sobre miembros de grupos étnicos o religiosos particulares, y a que se aseguren de que los miembros de dichos grupos tengan la oportunidad de expresar sus propias opiniones y de dar a conocer su propia versión de los hechos. Teniendo esto en mente, invitamos al Consejo de Europa a organizar encuentros regulares en los que participen las principales redes europeas de medios de comunicación, con miras a seguir aplicando las recomendaciones del Consejo de Europa sobre cuestiones relacionadas con la formación, la ética y la producción de contenido, y a elaborar y distribuir un compendio de iniciativas eficaces emprendidas a nivel nacional para combatir la discriminación en los medios de comunicación, asegurar la cobertura mediática ética de las cuestiones relativas a las minorías, y mejorar el acceso a los medios de comunicación para las minorías.
37. Instamos a los Estados miembros a que se aseguren de que los programas de familiarización con los medios de comunicación se incluyan como un elemento esencial en los programas escolares, y a que pongan sobre alerta a los niños y jóvenes con respecto a expresiones motivadas por prejuicios racistas, xenófobos y antisemitas u otros prejuicios conexos a los que puedan estar expuestos en Internet. Los Estados miembros también deberían asegurarse de que se imparta formación a los responsables de velar por el cumplimiento de la legislación y a los fiscales para que traten los casos de incitación al odio por motivos similares en Internet, y deberían colaborar con

el sector de Internet para alentarle a que contribuya de un modo más activo a combatir este problema.

38. Alentamos al Consejo de Europa a seguir colaborando con los órganos representativos de organizaciones de los medios de comunicación y sus homólogos en el ámbito del periodismo con objeto de elaborar unas directrices para poner fin a la discriminación en el lugar de trabajo y crear una cultura interna que fomente activamente la no discriminación, en particular en la contratación de periodistas y presentadores.
39. Instamos al Consejo de Europa a crear un fondo para la coproducción a favor de la diversidad en el marco del Fondo Eurimages, como ya propuso la Asamblea Parlamentaria en sus Recomendaciones 1277(1995) y 1768(2006). Este fondo de coproducción para la diversidad prestaría apoyo a las películas y documentales en los que se ponen de relieve las dimensiones culturalmente diversas de las sociedades europeas actuales, con el fin de complementar las iniciativas nacionales emprendidas en este terreno.
40. Invitamos al Consejo de Europa, en el marco de una posible asociación con el mecanismo RRMM (*Rapid Response Media Mechanism*) de la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas, y con la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (ODIHR-OSCE), a que apoye la creación de una estructura independiente (un observatorio o sitio Web) que supervise la cobertura mediática, para velar por que los medios de comunicación estén realizando debidamente su labor al tratar la discriminación, la xenofobia y la intolerancia.

F. Inclusión de los romaníes

41. Al tiempo que recordamos a todos los Estados miembros su responsabilidad primordial de adoptar unas medidas de política que promuevan la inclusión de los romaníes en materia de empleo, educación, salud y vivienda, instamos a la Unión Europea a que utilice su nuevo Marco para las estrategias nacionales de integración de los romaníes con miras a combatir eficazmente toda forma de violación de los derechos fundamentales de los romaníes, inclusive la discriminación, la segregación, el discurso de incitación al odio, la creación de prejuicios étnicos y la obtención ilegal de huellas dactilares, así como las expulsiones y desalojos ilícitos, poniendo fin al mismo tiempo a la práctica de repatriar a los romaníes cuando podrían ser objeto de tortura o de tratos degradantes.
42. Instamos a la Unión Europea a que utilice también este nuevo Marco para promover la abolición de la segregación en las escuelas y las aulas, empleando a mediadores escolares romaníes y aumentando el número de docentes romaníes, y para garantizar asimismo la igualdad de acceso a la educación preescolar, la formación profesional para los adultos y el aprendizaje permanente.

43. También consideramos esencial que el nuevo marco se utilice como un instrumento para asegurar el acceso efectivo de los romaníes al mercado de trabajo, mediante la concesión de microcréditos a los empresarios y trabajadores independientes romaníes. Pedimos a los Estados miembros de la Unión Europea y a la Comisión que adopte medidas para promover la contratación de personal romaní en la administración pública.
44. Instamos al Comité de Ministros del Consejo de Europa, en el marco del seguimiento de su Reunión de Alto Nivel de 20 de octubre de 2010, en estrecha coordinación con el nuevo Marco de la Unión Europea y en colaboración con la ODIHR-OSCE, a que siga elaborando una estrategia global paneuropea para la inclusión social de los romaníes y, en particular, a que:
- a. publique informes de supervisión anuales para acelerar los progresos, como una contribución esencial al “Decenio para la inclusión de los romaníes 2005-2015”, y a que elabore unas directrices para asegurar que las medidas adoptadas en este ámbito sigan siendo prioritarias una vez que el Decenio toque a su fin;
 - b. siga colaborando con los Estados miembros para establecer metas claras con calendarios fijos, a fin de acabar con la segregación de los romaníes en las escuelas y a la práctica inaceptable de considerar a los niños romaníes discapacitados mentales para remitirlos a continuación a escuelas especiales, violando las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Los Estados miembros deberían establecer programas preescolares completos para asegurar que los niños que sufren múltiples desventajas estén preparados para la escuela; que el entorno de aprendizaje integrado sea un entorno en el que los niños romaníes no serán objeto de discriminación, y que se imparta la debida formación a los docentes para trabajar con la diversidad;
 - c. considerando que la falta de datos desglosados se ha percibido con frecuencia como un factor que impone dificultades adicionales a los progresos y debilita los efectos de las políticas encaminadas a promover la igualdad y la no discriminación, emprenda un estudio comparativo en este ámbito y formule las recomendaciones correspondientes, tal vez en cooperación con la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA). Estos datos deberían ser anónimos, y se deberían registrar únicamente aquellas identidades étnicas o de otro tipo que las personas se atribuyan de forma voluntaria, y
 - d. siga fortaleciendo la sociedad civil romaní y promoviendo los romaníes como ciudadanos activos en lugar de como beneficiarios pasivos, en particular mediante una campaña paneuropea encaminada a apoyar el registro de los votantes, las decisiones con conocimiento de causa y los

programas de educación cívica, con miras a promover la ciudadanía activa en la comunidad romaní.

G. Apoyo a la acción a nivel local y regional

45. Recordando que las ciudades de Europa son el principal campo de batalla en la lucha para combinar diversidad y libertad, instamos a todos los Estados miembros a establecer programas a nivel nacional para los funcionarios y los trabajadores de los servicios sociales tanto locales como regionales, con miras a impartir formación a aquéllos que trabajan con los migrantes y las personas de origen inmigrante.
46. Invitamos a los Estados miembros a fortalecer el marco de cooperación intermunicipal e interregional, previendo en particular la cooperación entre las regiones y municipios europeos y no europeos de las riberas sur y este del Mediterráneo, teniendo en cuenta que el marco inicial para la cooperación transfronteriza, basado en el Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, de 1980, ya está establecido y debería seguir desarrollándose.
47. Invitamos al Consejo de Europa a seguir desarrollando su programa “Ciudades interculturales”, en particular con miras a fomentar la creación de redes nacionales de ciudades interculturales, para adaptar al máximo el concepto a contextos nacionales específicos; y también a facilitar la extensión del programa “Ciudades interculturales” más allá de Europa, con el apoyo del Centro Norte-Sur del Consejo de Europa.
48. Invitamos al Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa a cooperar con el Comité de las Regiones de la Unión Europea y otras redes europeas de autoridades locales y regionales (incluida la red de ciudades interculturales), con el fin de:
 - a. establecer un mecanismo permanente que vigile las manifestaciones de discriminación, racismo y xenofobia en el plano local, y
 - b. establecer la base jurídica y financiera para la institucionalización de las oficinas locales contra la discriminación en las zonas en las que existen unos altos niveles de inmigración. La legislación nacional debería establecer las normas para el funcionamiento de estas oficinas.

H. Extremismo político, racismo, y discurso xenófobo y contra la migración

49. Alentamos a todos los dirigentes políticos a que, al tiempo que se esfuercen por aportar respuestas convincentes a las preocupaciones públicas legítimas y reales por la migración excesiva o irregular, resistan al aumento de los partidos xenófobos o racistas, y traten de no obtener una ventaja política utilizando a

los migrantes o los miembros de minorías como instrumento para exacerbar la opinión pública o para aprovecharse de la ansiedad general. Teniendo esto en cuenta, instamos a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa a que siga desplegando esfuerzos para promover unas normas éticas más estrictas en el tratamiento político de las cuestiones relativas al racismo, el origen étnico o nacional y la religión, haciendo pleno uso de la Carta de los partidos políticos europeos por una sociedad no racista, firmada por su Presidente y por el Presidente del Parlamento Europeo en 2003.

50. Invitamos a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa a que elija a un ponente sobre el tema del extremismo político, y a que organice un foro anual sobre el extremismo, que podría denominarse el coloquio Stieg Larsson.

I. Colaboración con los países vecinos

51. Instamos firmemente al Comité de Ministros a que proponga una categoría especial en el Consejo de Europa (que conlleve una relación más estrecha que la categoría de Observador) a los países de las riberas sur y este del Mediterráneo y de Asia Central que lo soliciten y que estén dispuestos a adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos.
52. Se debería alentar a los países a los que se conceda esta categoría a convertirse en miembros de pleno derecho de órganos específicos del Consejo de Europa, como el Centro Norte-Sur o la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, más conocida como Comisión de Venecia. También se les debería invitar a unirse a los miembros de pleno derecho del Foro del Consejo de Europa para el Futuro de la Democracia, y a crear y administrar una escuela de estudios políticos.
53. Todas las actividades realizadas conjuntamente entre el Consejo de Europa y los países vecinos que disfruten de la nueva categoría (incluidos los mencionados en el párrafo anterior) deberían agruparse y ser coordinadas por un “servicio del vecindario”, apoyado por un fondo al que los miembros puedan aportar contribuciones voluntarias.
54. El Consejo de Europa debería dirigirse a la Liga de Estados Árabes y proponerle una oferta de alianza, en cuyo marco las dos organizaciones aunarían esfuerzos para garantizar que los países árabes utilicen mejor todos los instrumentos disponibles en materia de derechos humanos.

J. Puesta en práctica de nuestras propuestas

55. Invitamos al Secretario General del Consejo de Europa a nombrar a un representante especial de alto nivel que se encargaría de señalar el contenido del presente informe a la atención de los dirigentes políticos, y de supervisar su puesta en práctica, con la asistencia de un grupo de trabajo dentro de la

Organización responsable de asegurar la coherencia en la puesta en práctica de las recomendaciones de este informe.

56. Instamos al Comité de Ministros del Consejo de Europa a que elabore un plan de acción que refleje las principales recomendaciones de este informe, con miras a presentarlo para su adopción en una reunión de alto nivel en un futuro próximo.
57. Invitamos al Consejo de Europa a elaborar un código de buenas prácticas sobre “la convivencia en la diversidad y libertad en Europa”, basado en las recomendaciones de este informe y en las normas jurídicas existentes del Consejo de Europa y otros textos de referencia como el *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural* adoptado en 2008.
58. Pedimos con insistencia al Secretario General que formule propuestas al Comité de Ministros para simplificar y racionalizar los mecanismos de Consejo de Europa, a fin de que produzca menos informes, pero más incisivos y fáciles de leer, que puedan tener una mayor influencia en la opinión pública y a los responsables de la toma de decisiones en los Estados miembros.
59. Instamos a los Gobiernos de Polonia y Ucrania, que asumirán la presidencia respectiva de la Unión Europea y el Comité de Ministros del Consejo de Europa en otoño de 2011, a que convoquen una reunión conjunta de alto nivel del Consejo de Europa y la Unión Europea sobre la diversidad, en la que los Estados miembros de ambas organizaciones examinen las cuestiones planteadas en este informe y acuerden una estrategia conjunta para la acción en el ámbito de la diversidad y de los derechos humanos.

Anexo 1: Mandato del Grupo

1. Estudio

Ser ciudadano europeo significa ser miembro de una comunidad basada en el pleno disfrute de los derechos individuales, garantizados por unos gobiernos elegidos democráticamente y protegidos por un sistema judicial imparcial e independiente, así como en la tolerancia, el respeto mutuo y la aceptación de la diversidad. También significa aceptar determinadas obligaciones con respecto a los demás, cumplir las reglas de la democracia y contribuir al desarrollo de una sociedad equitativa y cohesiva.

En la actualidad, este “modelo europeo” está viéndose amenazado por el resurgimiento de la intolerancia y la discriminación. En los últimos años, todos los Estados miembros del Consejo de Europa se han visto afectados por el deterioro de los lazos sociales, la radicalización y las crecientes brechas entre diferentes comunidades dentro de nuestras sociedades. Estos preocupantes cambios están socavando la cohesión de nuestras sociedades europeas y puede poner en peligro los logros democráticos de Europa.

El Consejo de Europa, como guardián del Convenio Europeo de Derechos Humanos, tiene la responsabilidad de defender, junto con otros asociados, los valores de la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho, que son condiciones fundamentales para la seguridad y la estabilidad de Europa. Aprender a “convivir” es una parte esencial del concepto de “seguridad no militar”. La coexistencia armoniosa de los miembros de una sociedad ofrece la mejor garantía de su solidaridad y progreso.

Con objeto de ayudar al Consejo de Europa a encarar estos retos, el Secretario General y el futuro presidente turco del Comité de Ministros propusieron, en la Reunión Ministerial de mayo de 2010, crear “un Grupo de Personas Eminentes” para que elaborara un informe que sirviera de base para una posible acción futura del Consejo de Europa. El mandato de este Grupo incluiría lo siguiente:

1. evaluar la gravedad de los riesgos que la creciente intolerancia y la difusión de los enfoques “comunitarios” representan para los valores del Consejo de Europa;
2. identificar las fuentes de estos fenómenos (ideológicas, morales, religiosas, económicas, sociales y culturales, etc.), y
3. definir un nuevo concepto de “convivencia” que pudiera proponerse a los ciudadanos de las sociedades europeas.

2. Composición del Grupo

El Grupo estará integrado por nueve personalidades destacadas con conocimientos especializados sobre el tema y un interés particular por el mismo. La composición del Grupo asegura, en la medida de lo posible, una distribución geográfica equilibrada, la igual representación de hombres y mujeres, y la diversidad de trayectorias profesionales. Un ponente se encargará de elaborar el proyecto de informe.

Los miembros son:

1. Joschka Fischer (Alemania, Presidente)
2. Emma Bonino (Italia)
3. Timothy Garton Ash (Reino Unido)
4. Martin Hirsch (Francia)
5. Danuta Hübner (Polonia)
6. Ayşe Kadioğlu (Turquía)
7. Sonja Licht (Serbia)
8. Vladimir Lukin (Federación de Rusia)
9. Javier Solana (España)

El ponente es Edward Mortimer (Reino Unido)

Metodología

El Grupo de Personas Eminentes recibirá el apoyo de la Secretaría del Consejo de Europa (Dirección de Planificación Política) para la organización y preparación de sus reuniones. Se reunirá en seis ocasiones entre octubre de 2010 y mayo de 2011. Sus gastos de funcionamiento serán sufragados por el Gobierno de Turquía.

Anexo 2: Reuniones del Grupo y personas invitadas

1ª reunión (Estrasburgo, 15 de octubre de 2010)

- Gabriella Battaini-Dragoni, Directora General de Educación, Cultura y Patrimonio, Juventud y Deporte, Coordinadora para el Diálogo intercultural y para la Campaña contra la discriminación del Consejo de Europa
- Thomas Hammarberg, Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa
- Niels Muiznieks, Presidente de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)

2ª reunión (Budapest, 2 de diciembre de 2010)

- Zoltán Balog, Secretario del Estado de Inclusión Social, Hungría
- Costel Bercus, Presidente del Consejo de Administración, Fundación para la Educación de los Romaníes
- Mensaje de vídeo de Livia Járóka, Diputada del Parlamento Europeo
- Rob Kushen, Director Ejecutivo, Centro Europeo de Derechos de los Romaníes
- Osman Balić, Coordinador de la Liga de ONG para el Decenio de la Inclusión de los Romaníes 2005-2015, Serbia
- Istvan Gyarmati, Embajador, Hungría
- Gyorgy Makula, Portavoz de la Policía Húngara, Secretaría General de la FAERLO (Fraternal Association of European Roma Law Enforcement Officers)
- Katalin Bársony, Director, Fundación Romedia, Hungría

3ª reunión (Estambul, 13 y 14 de enero de 2011)

- Reunión con el Patriarca Ecuménico de la Iglesia Ortodoxa Griega
- Reunión con Ahmet Davutoglu, Ministro de Asuntos Exteriores de Turquía, Presidente del Comité de Ministros del Consejo de Europa
- Ayhan Kaya, Universidad de Bilgi, Estambul
- Ferhat Kentel, Universidad de Bilgi, Estambul
- Famile Arslan, Red de Profesionales Musulmanes Europeos (CEDAR)

4ª reunión (Madrid, 14 y 15 de febrero de 2011)

- Jorge Sampaio, Alto Representante de las Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones
- Gabriella Battaini-Dragoni, Directora General de Educación, Cultura y Patrimonio, Juventud y Deporte, Coordinadora para el Diálogo intercultural y para la Campaña contra la discriminación del Consejo de Europa
- Mukti Jane Campion, Directora, Culture Wise (Reino Unido)
- Joan-Andreu Rocha Scarpetta, Vicedecana de Periodismo, Universidad Abat Oliba CEU de Barcelona (España)
- Manuela Mesa, Directora de CEPAZ, Fundación Cultura de Paz (Madrid)
- Catherine Fieschi, Directora de Counterpoint (Reino Unido) y Sabine Selchow, Investigadora, Programa sobre la Sociedad Civil Mundial, London School of Economics

5ª reunión (Bruselas, 17 y 18 de marzo de 2011)

- Cecilia Malmström, Comisaria Europea de Asuntos Internos
- Pierre Mirel, Director para los Balcanes Occidentales, Dirección General para la Ampliación, Comisión Europea
- Keith Whitmore, Presidente del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa
- Roman Jaborkhel, Departamento de Cultura, Ciudad de Lublin (Polonia)
- Berend de Vries, Alcalde Adjunto, Ciudad de Tilburg (Países Bajos)
- Nazia Hussain, Directora del Proyecto de la Fundación Open Society “At home in Europe” (“En casa en Europa”)
- Alard du Bois-Reymond, Director, Oficina Federal de Migraciones de Suiza
- Vincent Berger, Jurisconsulto, Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- Ilze Brands Kehris, Director de la Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

6ª reunión (reunión de redacción, Salzburgo, 7 y 8 de abril de 2011)

Anexo 3: Bibliografía indicativa

1. Consejo de Europa

Convenios y Cartas

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, 1950.

Carta Social Europea (revisada), 1996.

Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales, 1995.

Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local, 1992.

Convenio sobre la ciberdelincuencia – Protocolo adicional relativo a la penalización de actos de naturaleza racista y xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos, 2003.

Otros textos adoptados y documentos de referencia

Comité de Ministros

La interacción entre los migrantes y las sociedades de acogida – Recomendación CM/Rec(2011)1.

La validación de las competencias de los migrantes – Recomendación CM/Rec(2011)2.

Carta del Consejo de Europa sobre educación para la ciudadanía democrática y educación en derechos humanos – Recomendación CM/Rec(2010)7.

La educación de los romaníes y los pueblos itinerantes – Recomendación CM/Rec(2009)4.

Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural, 2008.

La mejora del acceso al empleo de los migrantes y de las personas de origen inmigrante – Recomendación CM/Rec(2008)10.

La dimensión de las religiones y de las convicciones no religiosas en la educación intercultural – Recomendación CM/Rec(2008)12.

Las políticas relativas a los romaníes y/o los pueblos itinerantes – Recomendación CM/Rec(2008)5.

La promoción de la integración de los hijos de migrantes o de origen inmigrante
Recomendación CM/Rec(2008)4.

Los proyectos de vida para los menores migrantes no acompañados – Recomendación
CM/Rec(2007)9.

Asamblea Parlamentaria

Protección de las minorías en Europa: buenas prácticas y lagunas en la aplicación de
las normas comunes – Recomendación 1904 (2010).

El Islam, el islamismo y la islamofobia – Resolución 1743 (2010).

El aumento reciente en Europa del discurso de la seguridad nacional – Resolución
1760 (2010).

Discriminación por motivos de la orientación sexual y de la identidad de género,
informe, 2010.

Los solicitantes de asilo romaníes en Europa – Resolución 1768 (2010).

Lucha contra el extremismo: logros, deficiencias y fracasos – Resolución 1754 (2010)

Combatir el antisemitismo en Europa – Resolución 1563 (2007).

Programas de regularización de los migrantes en situación irregular– Resolución 1568
(2007).

Congreso de Poderes Locales y Regionales

La integración cultural de las mujeres musulmanas en las ciudades europeas –
Resolución 318 (2010).

Ciudades interculturales – Resolución 280 (2009).

El diálogo intercultural e interreligioso: una oportunidad para la democracia local –
Recomendación 245 (2008).

Comisario de Derechos Humanos

4º Informe Trimestral de Actividad 2010.

Informes anuales de actividad 2009 y 2010.

La penalización de la migración en Europa: consecuencias para los derechos
humanos, ComDH / Documento de Trabajo(2010)1.

Los derechos fundamentales de los migrantes en situación irregular en Europa,
ComDH / Documento de trabajo (2007)1.

El discurso populista estigmatiza a los musulmanes europeos, Comentario sobre los derechos humanos, 28 de octubre de 2010.

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)

Informe anual sobre las actividades de la ECRI – 2009 (2010).

Recomendaciones de política general.

Otras publicaciones y sitios Web

Le Conseil de l'Europe et les Roms, 40 ans d'action, Jean-Pierre Liégeois, ediciones del Consejo de Europa, 2010.

Intercultural Dialogue in the Framework of the European Convention on Human Rights Protection, Patricia Wiater, ediciones del Consejo de Europa, 2010.

Migrants and their descendants – Guide to policies for the well-being of all in pluralist societies, ediciones del Consejo de Europa, 2010.

Living in Diversity – Lesson Plans for Secondary Schools, ediciones del Consejo de Europa, 2010.

Institutional accommodation and the citizen: legal and political interaction in a pluralist society, Tendencias de la Cohesión Social nº 21, publicaciones del Consejo de Europa, 2009.

Manual on hate speech, 2009.

Media & Diversity: The next steps to promote minority access to the Media – Informe final de la Campaña del Consejo de Europa “Di no a la discriminación”, 2009.

Manual de derecho europeo en materia de no discriminación, Tribunal Europeo de Derechos humanos y Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2011.

2. Unión Europea

Proyecto Europa 2030 – Retos y oportunidades – Informe del Grupo de Reflexión al Consejo Europeo sobre el futuro de la UE en 2030.

Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales – Comisión Europea, 2010.

Sitio Web sobre la integración.

Eurobarómetro especial 317: Discriminación en la Unión Europea en 2009.

Links between migration and discrimination – Red Europea de Expertos Jurídicos en el Ámbito de la no Discriminación, Olivier de Schutter, Dirección General de Empleo de la Unión Europea, Asuntos Sociales y Oportunidades de Empleo, 2009.

Prácticas sindicales de lucha contra la discriminación y la promoción de la diversidad, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010.

Media Diversity: taking the pulse of diversity in the media – Comisión Europea, 2009.

Undocumented Migration: Counting the Uncountable – Data and Trends across Europe, proyecto financiado por la Comisión Europea, DG de Investigación, Sexto Programa Marco (2009), informe final.

TE-SAT 2010 EU- *Informe sobre la situación y las tendencias del terrorismo*, EUROPOL, 2010.

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)

Discriminación múltiple; Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación (EU-MIDIS), 2010.

Organismos para el conocimiento de los derechos y la igualdad. *Reforzando la arquitectura de los derechos fundamentales en la UE III*; Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación (EU-MIDIS), 2010.

Anti-Semitism, Summary overview of the situation in the European Union 2001-2008, 2009.

Data Focus Report: Muslims, Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación (EU-MIDIS), 2009.

3. Otras organizaciones internacionales

Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas, Informe del Grupo de Alto Nivel – Nueva York, 2006.

Intolerance and Discrimination against Christians: Focusing on Exclusion, Marginalization and Denial of Rights, Informe de la mesa redonda ODIHR-OSCE, 2009.

Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR) de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, *Delitos motivados por el odio en la región de la OSCE: incidentes y respuestas* – Informe anual para 2009, 2010.

Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa – Alto Comisionado para las Minorías Nacionales– *Recomendaciones temáticas 1996-2008*, 2010.

Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding, publicaciones de SPMU, vol. 9, OSCE 2010.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) – *Informe sobre las Migraciones en el Mundo, 2010: El futuro de la inmigración: creación de capacidades para el cambio*.

Organización Internacional para las Migraciones – Red independiente de expertos en migración laboral e integración: *Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union, 2000-2009*.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) – *Perspectivas de las Migraciones Internacionales*, 2010.

Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, OSCE, 2006.

4. Otras publicaciones

Cámara de los Lores, *The Economic Impact of Immigration*, Cámara de los Lores, 2008.

State of the World's Minorities and Indigenous People 2010, Minority Rights Group International, 2010.

Unfavorable Views of Jews and Muslims on the Increase in Europe, Pew Global Attitudes Project, 2008.

Crime Perception and Victimization in Europe: Does Immigration Matter? Centro Studi Economici Antonveneta, 2011.

Muslims in Europe: a report on 11 EU Cities, Open Society Foundations, 2010.

Combating Racist Crime and Violence: Testimonies and Advocacy Strategies – European Network Against Racism and Northern Ireland Council for Ethnic Minorities (NICEM), 2009.

Fitzgerald, J., K. A. Curtis, y C. L. Corliss: “Anxious Publics: Worries over crime and immigration” en *Proceedings of the Annual Meeting of the International Society for Political Psychology*, Dublin, Trinity College, 2009.

Süssmuth R., *Structuring immigration, fostering integration*, Comisión Independiente de Migración hacia Alemania, Berlín, 2001.

Red Internacional contra el Crimen Cibernético (INACH), informe de 2010.

Ashutosh Varshney, *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*, Yale University Press, 2002 y 2003.

Roma in Italy: briefing to the European Commission, Open Society Foundations, 2010.

Gianni Betto, *L'immagine dell'immigrato attraverso i media italiani*, 2010.

M. J. Champion, *Look Who's Talking – Cultural Diversity*, Public Service Broadcasting and the National Conversation, Nuffield College Oxford, 2005.

A. Altikriti y A. Faliq, *Islamophobia and anti-muslim hatred: causes & remedies*, Cordoba Foundation, 2010.

Anexo 4: Miembros del Grupo

Joschka Fischer (Presidente)



Joseph Martin (“Joschka”) Fischer es un político alemán, miembro de la Alianza “90/los Verdes”. Fue Ministro de Asuntos Exteriores y Vicecanciller de Alemania de 1998 a 2005.

Emma Bonino



Emma Bonino es Vicepresidenta del Senado italiano. Anteriormente, fue Ministra de Comercio Internacional y Asuntos Europeos. De 1994 a 1999, fue Comisaria Europea responsable de la ayuda humanitaria, la pesca, la política de consumo, la protección de la salud de los consumidores y la seguridad alimentaria.

Timothy Garton Ash



Timothy Garton Ash es Profesor de Estudios Europeos en la Universidad Oxford. Es autor de nueve libros de historia contemporánea, que reflejan la transformación de Europa en los últimos 40 años. Su columna semanal en *The Guardian* es ampliamente difundida en el continente.

Martin Hirsch



Martin Hirsch fue Alto Comisario para la Solidaridad Activa contra la Pobreza y Alto Comisario para la Juventud y, en la actualidad, es Presidente de la Agencia del Servicio Cívico. También fue Presidente de Emmaüs Francia.

Danuta Hübner



Danuta Hübner es una economista, profesora de universidad y política polaca. Fue Ministra de Asuntos Europeos de Polonia y Comisaria Europea responsable de la política regional. Es Diputada del Parlamento Europeo desde 2009.

Ayşe Kadioğlu



Ayşe Kadioğlu es Profesora de Ciencias Políticas en la Universidad de Sabancı, Estambul. Cursó el año escolar 2009-2010 en la Universidad de Oxford, en el marco de la Beca Sabancı. Tiene un Doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Boston (1990) y un Master de Relaciones Internacionales por la Universidad de Chicago (1984).

Sonja Licht



Sonja Licht es una socióloga de renombre internacional, y una activista política y de derechos humanos. Formó parte del movimiento disidente yugoslavo a finales del decenio de 1960, y dos decenios más tarde fundó muchas ONG locales e internacionales, incluida una serie de organizaciones de mujeres.

Vladimir Lukin



Vladimir Lukin ha sido el Comisario de Derechos Humanos de la Federación de Rusia desde 2004, y también el Presidente del Comité Paralímpico de Rusia. Licenciado en Historia por el Instituto Pedagógico Estatal de Lenin de Moscú, Vladimir Lukin tiene asimismo una licenciatura en ciencias y trabaja como investigador desde hace varios años.

Javier Solana



Javier Solana Madariaga es un físico y político español. Ha ocupado diversos cargos presidenciales (Ministro de Cultura, Ministro de Educación y Ciencia, Ministro de Asuntos Exteriores) y fue Secretario General de la OTAN y del Consejo de la Unión Europea. Ha sido el primer Alto Representante de la UE de la Política Exterior y de Seguridad Común.

Edward Mortimer (ponente)



Edward Mortimer es un autor y periodista inglés y, en la actualidad, Vicepresidente y Responsable Principal de los Programas del Seminario Mundial de Salzburgo. De 2001 a 2006, fue Director de Comunicaciones en la Oficina Ejecutiva del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan.

Miembros del personal del Consejo de Europa que contribuyeron a la preparación del informe

Dirección General de Democracia y Asuntos Políticos: Piotr Świtalski (Director de Planificación de Políticas); Mehdi Remili; Rebecca Scaife; Jane Wodey; Demian Podolskyi y Anna Dolgikh

Dirección de la Comunicación: Daniel Höltgen (Director)