

Primera Parte

“DOTAR A EUROPA DE UN ALMA”

CREACIÓN DEL OBSERVATORIO EUROPEO DEL RACISMO Y LA XENOFOBIA

“Al igual que tan sólo otras pocas instituciones de la Unión Europea, el Observatorio aborda las cuestiones relacionadas con los derechos humanos, así como los problemas y los temores, las esperanzas y las oportunidades de los ciudadanos de Europa. Con nuestra labor intentamos “estar cerca de las personas”. No afrontamos los problemas como si los viéramos a través de un telescopio –tal y como puede sugerir el término “observatorio”-, sino que tratamos de hallarlos en la vida cotidiana. Europa no sólo necesita el euro, también necesita un alma. Encontrar esta alma y darle vida, por el futuro de Europa, es uno de los objetivos del Observatorio Europeo y de su consejo de administración, a cuyos miembros quisiera agradecer su labor”. Jean Kahn, presidente del consejo de administración del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia

1. El nuevo Observatorio Europeo del Racismo en funcionamiento

El nuevo Observatorio europeo para la vigilancia del racismo, la xenofobia y el antisemitismo empezó a funcionar en 1998. Todo empezó con el trabajo de la Comisión consultiva sobre racismo y xenofobia, que dio pie a la creación de la presente institución independiente. Tras un proceso de creación que duró tres años, desde la solicitud por parte del Consejo Europeo hasta la creación de la Comisión consultiva sobre racismo y xenofobia en junio de 1995, la primera directora del Observatorio, Beate Winkler, tomó posesión de su cargo en julio de 1998 y comenzó la tarea de poner en marcha el nuevo Observatorio y preparar su primer programa de acción. Antes de su nombramiento, el consejo de administración, cuyos miembros independientes habían nombrado los Estados miembros, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo de Europa, celebró su primera reunión los días 20 y 21 de enero de 1998 en Viena (véase Apéndice 1, que incluye la lista de miembros). En esta reunión se eligieron el presidente, el vicepresidente y el consejo ejecutivo (véase Apéndice 2, que incluye una lista de sus miembros). El consejo de administración celebró otras dos reuniones: una los días 28 y 29 de mayo, en la que acordó el nombramiento de la directora y debatió la organización de las mesas redondas; y otra los días 5 y 6 de noviembre, en la que trató del reglamento financiero y de las normas internas de procedimiento, la contratación de personal y las actividades prioritarias para 1999.

El Observatorio tiene su sede en Viena. Su labor consiste en facilitar a la Comunidad Europea y a sus Estados miembros datos objetivos, fiables y comparables de ámbito europeo sobre el racismo, la xenofobia y el antisemitismo. Estos datos le permitirán adoptar o formular medidas. El Observatorio también analiza el alcance y el desarrollo de los fenómenos y las manifestaciones de racismo, xenofobia y antisemitismo, así como sus causas, consecuencias y efectos, y examina ejemplos de buenas prácticas para abordarlos.

A finales de 1998, el Observatorio presentó su plan de acción, que incorporaba las prioridades del programa de trabajo inicial del Observatorio. Las prioridades acordadas eran: crear la Red de Información Europea sobre Racismo y Xenofobia (RAXEN); iniciar la organización de mesas redondas en los Estados miembros; determinar las cuestiones clave para el trabajo futuro; emprender investigaciones y proyectos para profundizar y consolidar la base de información sobre el racismo; iniciar proyectos para ayudar a

particulares y organizaciones a afrontar la diversidad étnica, religiosa y cultural de forma positiva; divulgar un llamamiento a la acción común; y preparar un informe anual.

2. No hay que perder el impulso frente al racismo y la xenofobia

El Año Europeo contra el Racismo en 1997 fue un acicate para el desarrollo de actividades y una campaña de sensibilización en torno al racismo, la xenofobia y el antisemitismo. La creación del Observatorio brinda una oportunidad de concretar las iniciativas de 1997 en programas concretos de cara al nuevo milenio. Esto ha cobrado incluso carácter de urgencia a la vista de los resultados de un sondeo realizado por la Comisión Europea y publicado en las series del Eurobarómetro de 1997, que revelan el reto a que se enfrenta la Unión Europea. En 1997, casi un tercio de los europeos encuestados se consideraban “muy” o “bastante” racistas. También reflejaba que casi la mitad de los europeos que se consideran “muy” o “bastante” racistas están descontentos con la política de su país. Si comparamos estos resultados con la anterior encuesta a gran escala, realizada en 1989, constataremos un aumento del racismo y la xenofobia. Mientras que en 1997 el 41 % de los europeos opinaba que los miembros de minorías étnicas o personas de otra nacionalidad, religión o cultura eran “demasiado numerosos”, en 1989 sólo el 37 % de la población compartía esta opinión. Al mismo tiempo, gradualmente se ha ido restando importancia a la lucha contra el racismo (el 36 % en 1989 frente al 22 % en 1997).

El nexa que refleja la encuesta de 1997 entre racismo y política constituye un recordatorio oportuno del importante papel que pueden desempeñar los políticos en la lucha contra el racismo. Incluso ahora, los políticos y la sociedad siguen sin reconocer el hecho de que un creciente número de personas de diferente origen cultural, religioso y étnico viven y vivirán en Europa. La xenofobia, el antisemitismo y el racismo amenazan la convivencia de diferentes comunidades culturales. Más que nunca, urge la necesidad de facilitar información, de mostrar las posibilidades de igualdad y diversidad y de desarrollar reglamentos y normas para la sociedad con objeto de que los diferentes grupos de personas puedan convivir en paz en una comunidad. También es preciso comprender por qué han surgido la discriminación, la marginación y la xenofobia, a fin de combatir las eficazmente.

3. El papel de los políticos es crucial para el éxito de la estrategia contra el racismo

Con la excepción del Tratado de Amsterdam, concretamente del artículo 13, los temas de la participación de minorías étnicas y de inmigrantes en la sociedad, y las políticas antidiscriminatorias, el racismo y la xenofobia han brillado por su ausencia durante mucho tiempo en los grandes debates políticos europeos.

Los políticos desempeñan un papel crucial a la hora de dar más relieve a estas cuestiones y de garantizar que los debates al respecto constituyan una señal inequívoca de la necesidad de tolerar y respetar las diferentes culturas en Europa.

Muchos políticos siguen considerando la inmigración en Europa un tema tabú o abusan de él con fines electoralistas. La mutación de conceptos como “país de inmigración”, “inmigrante”, política de inmigración en tabúes implica la falta de programas y mecanismos de seguimiento de estas cuestiones, que hay miedo y que la xenofobia aumentará. Una política bien definida facilitaría el debate y la comprensión de esta cuestión, así como el desarrollo de perspectivas de futuro.

Los políticos no han logrado hacer llegar el mensaje de que los fenómenos de “emigración e inmigración” son hechos consagrados por la tradición que todas las sociedades han tenido que afrontar. La inmigración y la cuestión de la convivencia de personas de diferentes orígenes culturales en una comunidad siempre

han supuesto un reto, pero nunca antes habían constituido tal prueba de resistencia para la sociedad. La Europa en la que vivimos hoy en día es una creación de diversas culturas e ideas.

En casi todos los Estados miembros falta un mensaje político claro de convivencia en una comunidad, lo que origina un vacío político y social que la extrema derecha y sus partidos políticos han llenado y siguen ocupando. Por ejemplo, en los últimos años los políticos han abandonado a menudo posiciones de centro para tratar de conservar el electorado de derechas. Todos los partidos políticos de Europa deben aceptar el reto de llenar este vacío, de encontrar un consenso, incluso más allá de los límites del partido, y de explicar esta cuestión al electorado para favorecer su comprensión y aceptación.

Ante la necesidad de abordar esta cuestión, el Observatorio inició el debate en torno a la posibilidad de emprender un proyecto de seguimiento con el Comité de Continuación de la “Carta de los partidos políticos europeos para una sociedad antirracista”.

4. Prioridades iniciales

4.1 Creación de una nueva red de información para combatir el racismo – los primeros pasos de Raxen

Una de las tareas principales del Observatorio es desarrollar y coordinar una nueva red de información europea sobre el racismo y la xenofobia (Raxen). La misión de Raxen será recopilar datos, evaluar su comparabilidad y facilitar los resultados a los Estados miembros. Determinará qué información es conocida dónde y por quién, ampliará el intercambio de conocimientos y difundirá ejemplos de “buenas prácticas”.

A finales de noviembre de 1998, todos los Estados miembros presentaron detalles de las organizaciones que participan en Raxen (véase tabla 1). Fueron seleccionadas un total de doscientas sesenta y dos organizaciones, y el Observatorio tuvo que elaborar una perspectiva general y evaluar la comparabilidad de las diferentes organizaciones. En resumen, entre las organizaciones nombradas, noventa y seis eran centros de investigación e institutos universitarios, ciento veintisiete eran organizaciones no gubernamentales y organismos semioficiales. También había cuatro organizaciones empresariales y sindicales.

Tabla 1

	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Finlandia	Francia	Grecia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Países Bajos	Austria	Portugal	Suecia	España	Reino Unido	Total
Centros de investigación	12	3	15	9	4	8	9	4	1	10	3	4	1	3	10	96
ONG y fundaciones	19	5	21	6	3	2		3	11	17	9	14	6	4	7	127
Organismos oficiales y semioficiales dedicados al racismo	1		13							1	2				1	18
Organizaciones empresariales y sindicatos etc.											2	2				4
Ministerios nacionales				2							7				1	10
Comisiones nacionales				2	1		1				3					7
Total	32	8	49	19	8	10	10	7	12	28	26	20	7	7	19	262

4.2 Lanzamiento de mesas redondas nacionales sobre el racismo

A pesar de la falta de recursos y de tiempo para crear el Observatorio, las primeras actividades se emprendieron en 1998 con una serie de mesas redondas celebradas en el Reino Unido, Austria e Irlanda. Hay una serie de mesas redondas programadas para 1999 en Dinamarca, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido.

Para ello, el Observatorio desarrolló un concepto de mesas redondas basado en las estructuras existentes pero destinado a hacerlas cada vez más similares. La finalidad de las mesas redondas es facilitar un intercambio de conocimientos y experiencias entre diferentes sectores clave de la sociedad. En ellas se recopilará la experiencia de muchas disciplinas, como la de las ONG, los políticos, profesores universitarios y grupos y organismos especializados que se ocupan del racismo y la xenofobia. Todas las mesas redondas deberían tener una estructura análoga y abordar temas similares para alcanzar resultados comparables y concretos. Además, las mesas redondas reflejarán las situaciones de los Estados miembros, que en conjunto presentarán una imagen más completa de la diversidad de Europa.

La primera mesa redonda se celebró en el Reino Unido el 16 de octubre de 1998, en la Universidad de Middlesex. Contó con la participación de setenta y cinco participantes de una muestra representativa de diversas disciplinas. Los debates se dividieron en cinco seminarios: universidades y enseñanza; autoridades locales; ONG y grupos antirracistas; migración y grupos de derechos civiles; y organismos profesionales y especializados. El debate se centró en la función y la competencia del Observatorio, en los mecanismos para facilitar la cooperación entre el Observatorio y otros organismos, en la naturaleza de las actividades del Observatorio y en las cuestiones clave que debe desarrollar.

La segunda mesa redonda se celebró el 30 de octubre de 1998 en Austria. Asistieron cerca de 90 participantes, que representaban a profesores universitarios, ministerios, organizaciones de derechos humanos, partidos políticos, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, los interlocutores sociales y la unidad de la ORF (entidad de radiodifusión austríaca) que se ocupa de cuestiones relacionadas con las minorías. De nuevo, el debate se centró en la función y el alcance de las actividades del Observatorio y en las estrategias para combatir el racismo en Austria y en Europa.

La última mesa redonda de 1998 tuvo lugar en Irlanda el 26 de noviembre. Asistieron 30 participantes en representación de ONG que se ocupan de cuestiones relativas a refugiados, exiliados e itinerantes, así como el antirracismo; órganos estatales y departamentos gubernamentales. Los debates se centraron en la función del Observatorio a escala europea y las estrategias nacionales para combatir el racismo en relación con los pueblos itinerantes, experiencias de los irlandeses negros, solicitantes de asilo y refugiados, cuestiones relativas a la migración, la experiencia de las mujeres y el antisemitismo.

Las primeras mesas redondas fueron un éxito y demostraron la voluntad de cooperar por parte del Observatorio y los organismos y organizaciones nacionales.

5. Lanzar el mensaje sobre el racismo y la xenofobia

En los comienzos del Observatorio había un gran interés por su trabajo. Los medios de comunicación en particular estaban muy interesados en las actividades del Observatorio. El Observatorio celebró una conferencia de prensa y publicó varias noticias. La publicación de noticias del 6 de noviembre

proporcionó una visión general del trabajo del Observatorio durante sus primeros cien días. La primera conferencia de prensa se celebró el 7 de diciembre, ocasión que se utilizó para divulgar la “Igualdad y diversidad para Europa: un llamamiento a la acción común”. En la segunda mitad del año, los medios de comunicación hicieron amplias y numerosas entrevistas al director.

El Observatorio comenzó su programa de publicación con cuatro documentos: un folleto de *Información general* que expone el contexto y las prioridades de trabajo del Observatorio; un documento titulado *Xenofobia y racismo en Europa – A la luz de la opinión pública 1989-1997*, que analiza los resultados de las encuestas del Eurobarómetro de 1989 y 1997 y establece comparaciones relativas a actitudes respecto del racismo y la xenofobia; el folleto “*Puedes hacer algo para conocer mejor y combatir el racismo...*”; y finalmente *Igualdad y diversidad para Europa: un llamamiento a la acción común*.

El Observatorio participó en varios actos y conferencias. Asistió al Diálogo entre la UE y China sobre derechos humanos y racismo, a la celebración del 50º Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en Viena y París, y al acto de Acción afirmativa contra la discriminación.

6. Actividades administrativas

Gran parte del trabajo del Observatorio de 1998 se centró en la creación de la estructura administrativa necesaria para satisfacer los requisitos iniciales de contratación de personal, en el desarrollo de procedimientos financieros y en la ubicación de los locales.

Se contrató a un número limitado de empleados, entre los que se incluye el Jefe de Unidad 1 (Administración) y un auxiliar administrativo (tabla 1), así como cuatro secretarios con contrato a plazo fijo para ayudar en la fase de creación.

En cuanto a las finanzas, se desarrollaron procedimientos con la ayuda de la DG V (División de Servicios Sociales) y la DG XX (Control Financiero). A principios de diciembre de 1998, un representante del Tribunal de Cuentas visitó el Observatorio. A continuación se reproduce el balance (tabla 2) y la declaración de ingresos y gastos (tabla 3). Con respecto a los locales, el Observatorio está temporalmente ubicado en la Cancillería Federal de Austria.

Tabla 1 –Plantilla a finales de 1998

CATEGORÍAS	A	B	C	D	Total
PLANTILLA 1998	2	1	-	-	3

**Tabla 2 - Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia
Balance al 31 de diciembre de 1998**

(en miles de ecus)

ACTIVO	1998	PASIVO	1998
Activo circulante		Capital fijo	
Importes recuperables de la Comisión	42	Balance del ejercicio	-42
Anticipo de salarios	78		
IVA recuperable	14		
Subtotal	134	Subtotal	-42
Tesorería		Pasivo corriente	
Cuentas bancarias	310	Prórroga automática de asignaciones	292
		Salarios pagaderos	118
Subtotal	310	Pasivo social	29
		Cuenta de la Comisión	42
Cuenta de espera	9	IVA	14
		Subtotal	495
Activo total	453	Pasivo total	453

Fuente: Elaborado por el Tribunal de cuentas con datos del Observatorio

**Tabla 3 - Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia
Cuenta de ingresos y gastos del ejercicio 1998**

(en miles de ecus)

	1998
Ingresos	
Subvención recibida de la Comisión	500
Ingresos varios	4
Total ingresos	504
Gastos	
Gastos de personal – Título 1 del presupuesto	
Pagos (1)	212
Trasposos de asignaciones	120
Gastos de administración – Título 11 del presupuesto	
Pagos	14
Trasposos de asignaciones	61
Gastos de explotación – Título III del presupuesto	
Pagos	29
Trasposos de asignaciones	111
Total gastos	547
Producto neto del ejercicio	-43
Diferencias de cambio	1
Balance del ejercicio	-42

Fuente: Preparado por el Tribunal de Cuentas con datos del Observatorio

(1) Un importe de 69.000 ecus asociado a salarios adicionales y deducciones de salarios pagaderos en 1999.

Apéndice 1 Consejo de administración

(* significa suplente)

Bélgica:	Prof. Johan Leman / Jean Cornil*
Dinamarca:	Prof. Ole Espersen / Morten Kjaerum*
Alemania:	Uta Würfel / Barbara John*
Finlandia:	Kaarina Suonio / Prof. Tom Sandlund*
Francia:	Dr. Jean Kahn / Martine Valdes-Boulouque*
Grecia:	Prof. Petros Stangos / Perikles Pangalos*
Reino Unido:	Robert Purkiss / David Weaver*
Italia:	Prof. Francesco Margiotta Broglio / Diego Ungaro*
Irlanda:	Mervyn Taylor / Mary Flaherty*
Luxemburgo:	Nic Klecker / Prof. Edouard Wolter*
Países Bajos:	Prof. Ed van Thijn / Prof. Paul B. Cliteur*
Austria:	Prof. Anton Pelinka / Prof. Stefan Karner*
Portugal:	Prof. Pedro Bacelar de Vasconcelos / Prof. Esmeraldo de Azevedo*
España:	Dr. Juan de Dios Ramirez-Heredia / Joaquin Alvarez de Toledo*
Suecia:	Stéphane Bruchfeld / Lena Berggren*
Parlamento Europeo:	Prof. William Duncan / Dr. Jürgen Micksch*
Consejo de Europa:	Prof. Joseph Voyame / Dr. Jenö Kaltenbach
Comisión Europea:	Dr. Odile Quintin / Adam Tyson*

Apéndice 2 Comité ejecutivo

Presidente:	Dr. Jean Kahn
Vicepresidente:	Robert Purkiss
Miembro electo por el consejo de administración:	Prof. Anton Pelinka
Miembro designado por el Consejo de Europa:	Prof. Joseph Voyame
Representante de la Comisión Europea:	Dr. Odile Quintin

Segunda Parte

UNA VISIÓN FRONTAL DE LA REALIDAD

LA SITUACIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA POR LO QUE RESPECTA AL RACISMO Y LA XENOFOBIA

LAS MANIFESTACIONES DE RACISMO Y XENOFOBIA

Para combatir efectivamente el racismo y la xenofobia en Europa, un primer paso fundamental consiste en discernir y comprender la naturaleza e intensidad de estos problemas.

Lo primero que se puede afirmar - basta leer la prensa europea de los últimos meses o comentar la cuestión con las numerosas organizaciones no gubernamentales en cada uno de los quince países de la Unión- es que el racismo y la xenofobia son fenómenos universales. Ningún país de la Unión está inmune a ellos. Ninguno puede decir que ha erradicado completamente estos problemas, ni siquiera ahora, más de cincuenta años después del final de la Segunda Guerra Mundial.

Pero al mismo tiempo se plantea otro fenómeno: estos problemas son muy distintos, adoptan formas diferentes en diversos contextos históricos, sociológicos y políticos. Su naturaleza y magnitud varían de un lugar a otro en Europa, si bien existen similitudes entre sus víctimas o derivadas de la existencia de redes racistas internacionales.

También varía la gravedad de los problemas. Aunque los ejemplos más sangrientos suelen salir a la luz pública, hay muchos otros - menos espectaculares, pero igual de lamentables- que resultan difíciles de discernir porque forman parte del racismo rutinario: amenazas o incidentes que son moneda corriente y que las víctimas trivializan u ocultan.

EL RACISMO COMO FENÓMENO MODERNO

Ningún país europeo ha estado libre de estos diversos fenómenos. Para demostrarlo hemos recopilado unos pocos casos de la prensa europea: es una selección arbitraria, pues no existe ningún estudio exhaustivo, cuya elaboración será una de las tareas del Observatorio.

En lo que respecta a las autoridades y a la opinión pública, el mejor medio para luchar contra los actos y actitudes racistas y xenófobos consiste de entrada en formarse una idea muy clara: en otras palabras, compilar estadísticas basadas en los mejores criterios posibles para obtener una visión detallada de la verdadera naturaleza de estos fenómenos. No se trata de comparar estas cifras entre distintos países, sino de estar en condiciones de abordarlas partiendo de las mismas definiciones, cosa que aún está por hacer.

En este primer informe, no hemos sido capaces de recopilar suficientes estadísticas para determinar la magnitud de estos problemas.

La opinión general es que las estadísticas policiales y de demandas incoadas o registradas por las organizaciones no gubernamentales solamente reflejan una parte de la realidad. En la mayoría de los casos, las víctimas prefieren callar.

Por tanto, es importante no perder de vista las “estadísticas ocultas” de ataques, actos violentos y manifestaciones racistas cotidianas, que solamente pueden abordarse mediante encuestas y análisis.

LAS VÍCTIMAS DEL RACISMO

El punto de arranque de la conciencia de los actos y actitudes racistas y xenófobas radica en la identificación de las víctimas. No sólo porque son, por supuesto, las personas más directamente afectadas, y porque los sufren en propia carne, sino también porque una identificación más precisa de estas víctimas define la verdadera naturaleza del racismo y, por consiguiente, es imprescindible para adoptar medidas preventivas en contra del mismo.

Conviene señalar que estas víctimas no son las mismas en cada país, si bien los pueblos itinerantes, nómadas, gitanos, etc., frecuentan –aunque con distintos nombres– toda la Unión Europea, mientras que en términos más generales los ataques se dirigen a menudo contra grupos de forasteros e inmigrantes.

LOS AUTORES DE ACTOS RACISTAS

Es particularmente importante conocer más detalles sobre quiénes cometen actos racistas, xenófobos y antisemitas.

A menudo resulta difícil adquirir la plena certeza sobre la identidad de los responsables, pues los culpables suelen llevar máscaras o proteger su anonimato de alguna otra manera. Son raras las ocasiones en que asumen la responsabilidad sobre sus acciones (mediante comunicados de prensa o pintadas firmadas, etc.).

Cuando las víctimas formulan una denuncia, las fuerzas del orden tratan de identificar a los responsables y llevarlos a los tribunales.

Este primer informe no puede proceder a una clasificación precisa de los autores, si bien en algunos países las universidades han emprendido numerosos estudios. En términos generales, podemos decir que cuando son identificados personalmente, suele tratarse de miembros activos o por lo menos seguidores de organizaciones y partidos de extrema derecha. Las fuentes de discriminación pueden ser más diversas: empresas privadas, organismos públicos o individuos.

El estado de la opinión pública

Si con los instrumentos de evaluación actuales (estadísticas policiales y judiciales, estudios sobre las víctimas y sobre los autores de los actos racistas) es difícil formarse una idea clara del racismo en Europa, una de las razones aducidas por los sociólogos es que se trata de un fenómeno sumamente subjetivo.

Los responsables de actitudes racistas o xenófobas se apoyan más en la ideología, la irracionalidad y la fantasía que en el razonamiento. Algunas ONG antirracistas se han dedicado a elaborar argumentos para responder a los manifiestos oficiales de los partidos de extrema derecha y racistas, por ejemplo en relación con el número efectivo de inmigrantes o la relación entre la población extranjera y el desempleo o la criminalidad, pero no siempre llegan a convencer.

Las opiniones públicas de los diversos Estados de la Unión son más o menos receptivas a los argumentos racistas.

Esta forma de contaminación no sólo se manifiesta en las papeletas de las diversas convocatorias electorales, sino que invade la vida cotidiana y las relaciones entre grupos.

Inmigración

La mayoría de estudios europeos concluyen que existe una relación entre el racismo o la xenofobia y la inmigración o la presencia de minorías.

Sería un grave error decir que los inmigrantes o los miembros de las minorías "generan" el racismo. De hecho, son sus principales víctimas, aunque no las únicas. Tampoco puede decirse que el número de inmigrantes sea proporcional al número de actos racistas.

Lo cierto es que por definición, la xenofobia es una actitud de rechazo y estigmatización de los forasteros, y que puede traspasar con gran facilidad y rapidez la línea que la separa del racismo.

A su vez, la presencia de un gran número de inmigrantes no provoca necesariamente reacciones racistas o xenófobas. Una encuesta de opinión realizada en Francia reveló que el miedo a los extranjeros era más fuerte en las zonas en que el número de inmigrantes era más bajo. Análogamente, en los distritos en que conviven muchos extranjeros con ciudadanos franceses, la xenofobia es menor.

Los medios de comunicación

La actitud adoptada por los medios de comunicación nacionales, tanto con respecto al aumento del racismo y la xenofobia como en relación con los esfuerzos por combatirlos, reviste una importancia sociológica crucial, como viene insistiendo constantemente el Observatorio.

La actitud adoptada por los medios no es coherente, ni en Europa ni, en muchos casos, dentro de un mismo país.

ACCIÓN PARA COMBATIR EL RACISMO Y LA XENOFOBIA

La segunda finalidad de este informe consiste en resumir las acciones más recientes emprendidas para combatir el racismo y la xenofobia en los diversos Estados de la Unión.

En los últimos años se han dado muchos pasos para combatir el racismo y la xenofobia. El Año Europeo contra el Racismo constituyó un marco de gran parte de estas actividades.

Dichas iniciativas fueron obra de los gobiernos y las autoridades nacionales o regionales, pero también la sociedad civil (asociaciones, sindicatos, grupos de ciudadanos y de víctimas, etc.).

Este resumen de algunas de dichas actividades no pretende ser tanto una lista exhaustiva, algo que escaparía a nuestras posibilidades dado el estado actual de nuestra documentación, como una serie de ejemplos de práctica correcta.

Entre los pasos dados por las autoridades, cabe hacer una distinción entre las medidas punitivas, las de naturaleza principalmente legislativa, y las medidas preventivas que han sido objeto de iniciativas y políticas oficiales.

MEDIDAS PUNITIVAS ADOPTADAS POR LAS AUTORIDADES

Este es el tipo de acción más común en los 15 Estados de la Unión. No intentaremos resumir el conjunto del arsenal legislativo, que ha sido objeto de estudios nacionales y comparativos a escala europea que no hace falta repetir aquí.

En vez de ello nos limitaremos a comentar las disposiciones más recientes que han sido promulgadas. Conviene señalar que ningún país puede vanagloriarse de contar con la legislación más completa e ideal para castigar el racismo. Los criterios varían significativamente de un país a otro. Otra dificultad adicional reside en la diferencia intrínseca entre la legislación derivada del “Common Law” y la que se basa en el derecho germanorromano. Este problema se ve agravado por la naturaleza variable de las actividades racistas y xenófobas. Y, finalmente, nadie sostiene que el castigo por parte de los tribunales sea una panacea capaz de erradicar el racismo por sí sola y sin ayuda.

MEDIDAS PREVENTIVAS – ACCIONES Y POLÍTICAS DE LAS AUTORIDADES

Las políticas nacionales de prevención del racismo y la xenofobia, especialmente en relación con los inmigrantes y grupos minoritarios, suelen ser más numerosas y originales que las medidas punitivas previstas por los mismos gobiernos y autoridades.

No cabe duda de que Europa da prioridad a la prevención.

Estas medidas han proliferado en los últimos años. Durante el Año Europeo contra el Racismo se realizó un estudio muy amplio al respecto.

A menudo se trata de medidas muy específicas y adaptadas a la situación particular de un país o sus tradiciones.

Afectan a todas las esferas de la vida pública y a muy diversos participantes.

MOVILIZACIÓN DE LA SOCIEDAD – ACCIÓN CIUDADANA – INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS

La sociedad desempeña un papel fundamental en el combate contra el racismo y la xenofobia, tanto si el gobierno toma la iniciativa para fomentarlo, según se expone más adelante en relación con algunos países, como si la sociedad (ONG, sindicatos, instituciones especializadas) se movilizan para defender y apoyar a las víctimas o lanzar un llamamiento público.

La característica más destacada de estos grupos surgidos de asociaciones ciudadanas es que son independientes, y por tanto críticos con el gobierno, que puede ser precisamente el transgresor. La segunda característica es que son organizaciones de base; en otras palabras, están en contacto con la realidad cotidiana de las víctimas. La tercera característica es que su principal motivación es ética y no tanto económica o política. En toda Europa, los ciudadanos voluntarios que participan activamente en estos grupos comparten los mismos valores de generosidad, solidaridad y tolerancia, y en general, los principios fundamentales de los derechos humanos.

Una sociedad que responde de forma sana y efectiva al racismo y la xenofobia es una sociedad en la que surgen espontáneamente numerosas organizaciones no gubernamentales para luchar contra el racismo y la xenofobia. Estos grupos sirven de alerta temprana ante fenómenos racistas, pero también de mecanismo de protesta que moviliza a la opinión pública. Incluso contribuyen a elaborar propuestas, especialmente cuando colaboran con las autoridades en comités y comisiones conjuntas.

MEJORES PRÁCTICAS – MESAS REDONDAS NACIONALES

Cada país cuenta con sus propias necesidades específicas y desarrolla programas adaptados para combatir el racismo, dando lugar a experiencias singulares que se ajustan a la sociedad nacional y responden a situaciones particulares. Además, estas experiencias pueden inspirar a otros países. Una vez han mostrado su originalidad y dado buenos resultados, pueden adaptarse a otras sociedades. Uno de los objetivos primordiales del Observatorio consiste en tomar nota de estas Mejores Prácticas susceptibles de reproducirse en otros países, y en impulsar iniciativas análogas adaptadas a contextos parecidos.

La organización de mesas redondas ha pasado a ser consecuentemente la misión del Observatorio. El consejo de administración impulsa y organiza estas mesas redondas en los respectivos países como mínimo una vez al año. Así lo hicieron tres países miembros en 1998.

PERSPECTIVA Y PROYECTOS

El compromiso de los 15 Estados de la Unión con el combate contra el racismo y la xenofobia se mantiene intacto, pero varía en intensidad. No faltan proyectos, pero no están distribuidos uniformemente, tanto con respecto a su tipología como a su número. Algunos países han lanzado programas ambiciosos para los próximos meses y años. Otros se han quedado atrás. Algunos aspectos (educación, formación, represión, prevención, etc.) han merecido mayor atención que otros dentro del mismo país.

Esta disparidad da la impresión de que el plan de acción contra el racismo, que se ampara en las cláusulas antidiscriminatorias generales del Artículo 13 del Tratado de Amsterdam, y que fue presentado el 25 de marzo de 1998 por la Comisión Europea, no ha sido aplicado satisfactoriamente por ningún país europeo, particularmente en términos de movilización en el plano gubernamental.

Además, a la vista de la Conferencia Mundial sobre el Racismo (2º semestre del año 2001) y la Conferencia Preparatoria Europea, la movilización parece perder aliento. Ante ello, Europa ha de actuar con energía, preferiblemente al unísono, a fin de hablar con una sola voz sobre una cuestión que ha desgarrado su propio tejido social y causado sufrimiento entre sus ciudadanos a lo largo del siglo XX.

CONCLUSIÓN

Los quince países miembros de la Unión Europea están amenazados actualmente por un ascenso del racismo y la xenofobia. Sin duda no hasta el punto en que lo estuvieron hace más de cincuenta años bajo un régimen totalitario, pero sí con nuevas formas subrepticias que pueden prosperar en una sociedad democrática.

Cuantitativamente, las estadísticas de todos los países no permiten afirmar que nos hallemos frente a un fenómeno de violencia masiva, si bien el número de muertos y heridos y la gravedad de los daños materiales siguen siendo excesivos. El racismo letal tiende a estallar durante periodos de diversa duración. Aún está por realizar un análisis estadístico más preciso, junto con los diversos servicios de policía de los Estados miembros, sin basarse exclusivamente en informaciones de prensa.

Pero lo más preocupante en todos los Estados miembros de la Unión es el desarrollo de un racismo rampante que adquiere carta de naturaleza en la vida cotidiana, de una discriminación que resulta posible debido a la indiferencia de la población en general o de las instituciones. Estas demostraciones continuas de xenofobia no necesariamente son denunciadas por las víctimas u objeto de procesos judiciales. Son difuminadas, ocultadas, a menudo integradas en el comportamiento y aceptadas por la mayoría; hasta que estalla un escándalo en alguna parte.

En toda Europa las principales víctimas del racismo y la xenofobia son las poblaciones extranjeras o las minorías étnicas. Esto es tan cierto actualmente en países que han recibido a varias generaciones de inmigrantes como en los países que sólo recientemente han conocido flujos de inmigración extraeuropeos. La presión migratoria del este y del sur de Europa, así como de otras regiones del mundo más distantes, no puede despacharse simplemente con medidas represivas. La acogida de poblaciones foráneas o de origen extranjero en el Espacio Europeo ha de implicar su integración y la garantía de derechos. Sin esto, quedarán marginadas y rechazadas por el fenómeno de la xenofobia. Por estas razones, una eficaz política europea de inmigración y asilo es esencial para prevenir el racismo.

Es más, en todo el Espacio Europeo salta a la vista que la legislación represiva, cualquiera que sea su grado de perfección –y en este sentido existe una gran disparidad entre un país y otro– no basta para castigar a los autores de actos de racismo o para disuadirles. En realidad, la legislación solo es efectiva si se aplica debidamente. Pero está claro que el número de juicios y sentencias ante los tribunales es muy insuficiente.

La amenaza de persecución judicial no es lo bastante enérgica para prevenir los actos aislados de racismo, lo mismo que los cometidos por grupos organizados.

Esto es particularmente cierto en relación con los partidos políticos de extrema derecha, que si no cometen directamente crímenes racistas, sí los estimulan ante la opinión pública con sus ideologías discriminatorias que penetran en segmentos cada vez más amplios de la población. En toda Europa, el “cordón sanitario” contra el racismo es débil.

Es una cuestión de educación y formación, de sensibilización del público. Pero con demasiada frecuencia, y por razones sociales o económicas, la opinión pública se deja arrastrar por el lenguaje o los programas de los partidos extremistas. El papel de los medios de comunicación es crucial en este terreno, como lo es la movilización de la sociedad en su conjunto, a través de organizaciones no gubernamentales o sindicatos, por ejemplo. Análogamente, las víctimas y los grupos minoritarios deberían poder expresarse, ser escuchados y tenidos en cuenta por parte de las autoridades.

Los gobiernos de los Estados europeos han hecho grandes esfuerzos, en los últimos años, por lanzar numerosos programas que representan un volumen notable de buena práctica digna de encomio.

Sin embargo, hay que admitir que Europa aún no ha logrado erradicar el racismo.

Sin duda hay que compartir los logros, lanzar la acción unida y la movilización general y hacer gala de una voluntad efectiva y claramente expresada por parte de los líderes políticos para parar los pies a estos fenómenos y eliminarlos en los próximos años. Esta es precisamente la tarea del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia.