



## • **Metástasis de la Intolerancia en Europa**

- Consejo de Europa: Contra la cristianofobia
- Declaraciones ECRI contra el Racismo y la Xenofobia
- Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea
- Conferencias (1981-1989) sobre la Intolerancia en Europa

# Movimiento contra la Intolerancia

# Carta al Lector

*Estimado/a amigo/a:*

*Te agradecemos el interés por el trabajo de “Movimiento contra la Intolerancia”. El cuaderno que ahora tienes en tus manos ha nacido de la inquietud que nos mueve por el incremento de actitudes y conductas racistas, xenófobas, antisemitas y discriminatorias en nuestra sociedad.*

*Pensamos que una de las claves para evitar el desarrollo de estas actitudes es llevar a las aulas, a los centros culturales y a las asociaciones una discusión en profundidad del tema y enfocarlo positivamente, mostrando las ventajas de una cultura de la diversidad.*

*Una cultura que convierta la energía inconformista de los y las jóvenes en transformación social solidaria, que apueste por la igualdad de trato, de derechos y deberes para todos; una transformación donde el deseo de autonomía afirme la libertad y tolerancia que debe presidir una democracia participativa apoyada en el noble valor de valentía cívica para defender cotas más elevadas de justicia social, donde nadie por su color, cultura, religión, sexo, creencia, nación u orientación sea excluido; una transfor-*

*mación que cierre el paso a la intolerancia, al viejo y nuevo racismo, a quienes creen que hay colectivos superiores o a quienes creen que la diferencia priva de la condición de igualdad en derechos o dignidad, y que cierre camino a los fanatismos, integrismos o nacionalismos excluyentes, a todas aquellas expresiones que empujan al ser humano al momento de las peleas cainitas.*

*La calidad de este cuaderno que aquí te presentamos es para nosotros altamente satisfactoria y pensamos que puede ser muy útil para tu trabajo, estudio, asociación o centro cultural.*

*Nos damos cuenta de que los textos que publicamos son sólo un primer paso y que el momento realmente importante está en su utilización para el debate y la dinámica social que tú puedas llevar a cabo. Contamos contigo para ello.*

*Recibe un cordial saludo y nuevamente nuestro agradecimiento por tu interés.*

**Esteban Ibarra**  
**Presidente Movimiento contra la Intolerancia**

# Contenido

<b>1. Metástasis de la Intolerancia en Europa .....</b>	<b>5</b>
ESTEBAN IBARRA	
<b>2. Resolución del Consejo de Europa sobre “La lucha contra intolerancia y la discriminación, con especial atención a los cristianos” .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Declaraciones ECRI contra el Racismo y la Xenofobia .....</b>	<b>13</b>
<i>Declaración de la ECRI sobre el uso de elementos racistas, antisemitas y xenófobos en el discurso político.....</i>	<i>13</i>
<i>Declaración de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia en la Lucha contra el Terrorismo y la Protección de los Derechos Humanos.....</i>	<i>15</i>
<b>4. Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea .....</b>	<b>17</b>
<b>5. Conferencias del Consejo de Europa (1981-1989) sobre la Intolerancia en Europa .....</b>	<b>27</b>
<i>Declaración “La Intolerancia, una Amenaza para la Democracia” .....</i>	<i>29</i>
<i>Primera Conferencia sobre la Intolerancia en Europa .....</i>	<i>32</i>
<i>Conferencia sobre la Intolerancia .....</i>	<i>42</i>
<i>Segunda Conferencia sobre la Intolerancia.....</i>	<i>48</i>
<i>Intolerancia y Derechos Humanos .....</i>	<i>51</i>



# Declaración de Principios sobre la Tolerancia

16 de Noviembre de 1995

## Artículo 1. Significado de la Tolerancia

1.1 **La Tolerancia consiste en el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y maneras distintas de manifestar nuestra condición humana.** La fomentan el conocimiento, la actitud de apertura, la comunicación y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La tolerancia consiste en la armonía en la diferencia. No sólo es un deber moral, sino además una exigencia política y jurídica. La tolerancia, la virtud que hace posible la paz, contribuye a sustituir la cultura de guerra por la cultura de paz.

1.2 Tolerancia no es lo mismo que concesión, condescendencia o indulgencia. Ante todo, la tolerancia es una actitud activa de reconocimiento de los derechos humanos universales y las libertades fundamentales de los demás. En ningún caso puede utilizarse para justificar el quebrantamiento de estos valores fundamentales. La tolerancia han de practicarla los individuos, los grupos y los Estados.

1.3 La Tolerancia es la responsabilidad que sustenta los derechos humanos, el pluralismo (comprendido el pluralismo cultural), la democracia y el Estado de derecho. Supone el rechazo del dogmatismo y del absolutismo y afirma las normas establecidas por los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos.

1.4 Conforme al respeto de los derechos humanos, **practicar la tolerancia no significa tolerar la injusticia social** ni renunciar a las convicciones personales o atemperarlas. Significa que toda persona es libre de adherirse a sus propias convicciones y acepta que los demás se adhieran a las suyas. Significa aceptar el hecho de que los seres humanos, naturalmente caracterizados por la diversidad de su aspecto, su situación, su forma de expresarse, su comportamiento y sus valores, tienen derecho a vivir en paz y a ser como son. También significa que uno no ha de imponer sus opiniones a los demás.

## Artículo 2. La función del Estado

2.1 En el ámbito estatal, la tolerancia exige justicia e imparcialidad en la legislación, en la aplicación de la ley y en el ejercicio de los poderes judicial y administrativo. Exige también que toda persona pueda disfrutar de oportunidades económicas y sociales sin ninguna discriminación. La exclusión y la marginación pueden conducir a la frustración, la hostilidad y el fanatismo.

2.2 A fin de instaurar una sociedad más tolerante, los Estados han de ratificar las convenciones internacionales existentes en materia de derechos humanos y, cuando sea necesario, elaborar una nueva legislación, que garantice la igualdad de trato y oportunidades a todos los grupos e individuos de la sociedad.

2.3 Para que reine la armonía internacional, es esencial que los individuos, las comunidades y las naciones acepten y respeten el carácter multicultural de la familia humana. Sin tolerancia no puede haber paz, y sin paz no puede haber desarrollo ni democracia.

2.4 **La intolerancia** puede revestir la forma de la marginación de grupos vulnerables y de su exclusión de la participación social y política, así como de la violencia y la discriminación contra ellos. Como confirma el Artículo 1.2 de la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, "todos los individuos y los grupos tienen derecho a ser diferentes".

# Metástasis de la Intolerancia en Europa

ESTEBAN IBARRA

Se extiende la intolerancia por Europa, avanza por el continente y muestra toda su realidad poliédrica; es como una hidra de aspecto multiforme que crece dentro de las personas y de la sociedad, penetra en las instituciones, es visible y a la vez sumergida, de ahí la dificultad del empeño en desactivarla. Se desarrolla como una metástasis múltiple, con múltiples focos y distintas formas, ya sea racismo o xenofobia, antigitanismo u homofobia, antisemitismo o islamofobia, misoginia o aporofobia, ya sea bajo unos u otros “ismos” y “fobias”; una intolerancia alimentada por prejuicios, cosmovisiones y rechazos que lesionan dignidad y derechos del “otro”, de los “diferentes”; hacia aquellos que dañan a través de numerosas manifestaciones de discriminación, odio, hostilidad y violencia, a los que van construyendo como víctimas o chivos expiatorios de su malignidad, en numerosos ámbitos, sociales y territoriales, callejeros e institucionales. Es una intolerancia que crece en todos los lugares de Europa, bien como afirmación identitaria o como, aún más grave, proyecto político autoritario, excluyente y contrario a los valores democráticos. Una intolerancia sostenida y promovida desde estereotipos y prejuicios, ideologías totalitarias, fanatismos religiosos, conocimientos acientíficos y defectuosos, desde la ignorancia e intereses de múltiples dimensiones. Es una intolerancia, recordemos, que fue acompañada en otro período de triste y trágica memoria por otros dos factores que alimentaron objetivamente el horror del nazismo, como fueron la normalización de la violencia y del victimismo ultranacionalista, todo ello en un contexto de crisis económica y sistémica. De ahí la importancia por parte de todos de encarar el problema, aquí y ahora. De ahí la importancia de denunciar la intolerancia, de denunciar las ideologías y actitudes que llevan a la exclusión del otro y que conllevan la violencia en su código intrínseco. De ahí que prevenir y luchar contra el crimen de odio, la guerra y el genocidio requieran combatir su raíz que no es otra sino esa intolerancia, ese marco mental que capilariza y se proyecta de manera individual, social y política.

La intolerancia en su forma xenófoba es una de las principales realidades europeas que amenazan la democracia; sus expresiones prejuiciosas desde las más inocuas, aparentemente, hasta las más abruptas, alimentan actitudes y conductas que empujan hacia caminos de odio que no podemos ni imaginar a donde fluyen, aunque intuimos, por anteriores episodios crueles y devastadores que pueden ser terroríficos como nos muestra la historia de todos los países de nuestro desmemoriado continente; nos muestra hechos ante los que reaccionamos siempre tarde, siempre a posteriori cuando el daño suele ser irreparable y la prevención ha sido despreciada. Peor incluso, porque a veces ni reaccionamos y a veces, olvidamos conscientemente. No faltan ejemplos próximos, pese a que la historia nos recuerde con sonrojo que ya víctimas, tras dos Guerras Mundiales y el Holocausto, dijeron: ¡Nunca

más!. Sin embargo el horror ha permanecido junto a nosotros, lo hemos tenido con la guerra de los Balcanes y su limpieza étnica, también en el genocidio de Ruanda, asumido con vergonzosa parálisis, o en las guerras recientes, provocadas y organizadas desde el interés abyecto, en nuestro sempiterno continente colonizado africano, incluso hasta hoy mismo con las matanzas en Ucrania.

Más ejemplos cercanos de la ignominia. ¿A quién no le duele ver los cadáveres de las pobres gentes ahogadas en su huida de la miseria? Nos hablan de miles de personas fallecidas, recordamos Lampedusa, el Estrecho...y los desiertos. Es el coste humano de un modelo insostenible, de un mundo injusto, tan cruel como nos muestran los brazos y piernas desgarradas por las cuchillas de las concertinas en las vallas, de un planeta donde campa el hambre, miseria y guerras que sufren en silencio la mayoría de las gentes y del que solo se benefician los que acumulan poder y riqueza y los que son amamantados para sostén de la indiferencia social. Es el mundo del egoísmo, la insolidaridad y la intolerancia que se expande porque en definitiva, liquidada la conciencia, instalados en la anomia y con un compromiso enterrado, todo se reduce a una noticia “pasajera” de los informativos.

Sin embargo, junto a la mediática cosificación del “otro”, no solo del inmigrante, se alberga la deshumanización del “nosotros”, de quienes “no acogen”, de quienes rechazan y desprecian al semejante, de esos que desafortunadamente cada vez son más. ¿Dónde queda la política? ¿y la justicia? ¿la racionalidad moral?. Incluso siendo xenófobos, ¿hace falta llegar a deshumanizarse como está sucediendo?. Sucede de forma creciente porque cada vez somos “menos persona”, menos cuanto más anida en nuestra sociedad esa intolerancia que niega al diferente, al que algunos ya consideran de “menos valor” o “inútil”, “subhumanos” como diría el Instituto de la Higiene Racial del Reich, una intolerancia que ve en el “negro”, el “moro o musulmán”, el “gitano”, “el maricón”, el sudaca”... o el “rumano”, la cristalización del mal, estigmas que se unen al imborrable del “judío”, una lista inacabada de culpables “perfectos” para expiar los males que suceden, pantallas que ocultan lo que no es más que la crisis de un sistema cuya lógica de acumulación nos amenaza a todos.

Resultan inquietantes los signos de evolución de la intolerancia en Europa hacia su normalización e institucionalización. Vuelven los recuerdos de regímenes superados que satelizaron el nazismo, un régimen racista que primero conllevó privación de derechos de minorías y opositores, para después organizar persecuciones y finalmente, dar paso a la tragedia exterminadora. Podrían haber sido el punto final y cumplir las promesas tras el horror de *¡nunca más!*, como apuntaba la Carta Universal de Derechos Humanos, poniendo el conocimiento científico y el esfuerzo al servicio de armonizar la convivencia; sin embargo, las tragedias devenidas con posterioridad desmintieron el empeño de unos y las mentiras de otros. Al contrario, la vida, el desarrollo humano, nos ha deparado ver cómo alcanzar otros planetas, habilitó un conocimiento que ha desmenuzado microscópicamente hasta el cerebro de una hormiga, mientras que de manera inexplicable no podemos alcanzar a entender donde están las raíces que impiden o provocan el incumplimiento del artº1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ese que nos recuerda que: *“todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”*. O quizás no, quizás lo que sucede es que interesa, por resultar muy útil, que exista la intolerancia y mantener al mundo dividido, unos contra otros, y así favorecer a quienes tienen el poder por encima de todo el mundo.

No es fácil esta labor de intervención transformadora porque mas allá de esa mirada lineal, causa-efecto, que se nos propone insistentemente con el reduccionismo y sobreuso de ecuaciones simples de principios aplicados socialmente, la intolerancia presenta una realidad poliédrica, multiforme y plural que transversaliza numerosos ámbitos de la sociedad,

obstaculiza su cartografía, dificultando realizar un mapa claro para intervenir, y más si la voluntad política es inexistente. La intolerancia es la raíz del problema, ahora en Europa ya existe **metástasis** porque no solo tiene una causa que la alimenta, en un sistema tan interconectado como es el sistema social, dispone de una nutrida base multivariable que abarca procesos de difusión de prejuicios y estereotipos, impacto de ideologías, doctrinas, políticas y concepciones que la generan; también de sensaciones creadas y dimensiones que sostienen una multiplicidad de factores que nos invita a abordar el problema desde la reflexión comunicativa, sociológica, ética y psicológica, y como no, desde lo jurídico, político y económico, no solo en conductas sociales sino en procesos que la institucionalizan como muestran los peores episodios de la historia de la humanidad. En fin, es como señalar un objetivo imposible aquello de **erradicar la intolerancia de la faz de la tierra**, algo como una utopía, siempre inalcanzable en el horizonte, como señalaba Eduardo Galeano, al preguntarse por el sentido de la lucha, “¿para qué sirve?”, y contestaba, -“sirve para eso, para avanzar”, de ahí la importancia de entender este compromiso.

¿Hay esperanza? Sí, porque hay propuesta. El método que proponemos se fundamenta en una reactivación ética ciudadana, basada en la interiorización y asunción de responsabilidad cívica, individual y colectiva, en defensa del valor de la igual dignidad intrínseca de la persona y la universalidad de los derechos humanos, en defensa de una sociedad justa y solidaria, construida sobre fundamentos de libertad, igualdad, tolerancia, no discriminación y que conlleve una práctica implícita de transformación continua, de trabajo y lucha. Una intervención praxiológica, sin controversias con los legítimos pensamientos autónomos que se nos supone a todos, un método que nos permita una praxis real y efectiva en defensa de personas y colectivos víctimas de la intolerancia, sin buscar una confrontación por la confrontación, sino actuando con convicciones democráticas y esperanza de hacer camino hacia unas bases de justicia que hemos de alcanzar. Entendiendo y sobre todo comprendiendo, que todos, de una manera u otra, unos más y otros menos, practicamos intolerancia y que no hay un colectivo humano o persona, a priori, que no la desarrolle contra “el otro o la otra”, por lo que hemos de autorectificarnos también, aunque unos más que otros.

Frente al individualismo egoísta, el consumismo depredador, la sacralización del mercado, el despotismo funcional y el uniformismo cultural-religioso, hay valores de solidaridad, tolerancia, ecología, participación y pluralismo que hay que defender. Existe una sociedad vulnerada (inmigrantes, gitanos, homosexuales, refugiados,.. gentes de la diversidad rechazada) y una sociedad vulnerable (desempleados, marginados, niños, ancianos y mujeres), una sociedad de parias que paga los platos rotos de esta crisis de acumulación de capital y de reorganización de los sistemas de poder, una sociedad a la que hay que apoyar en el reclamo de justicia social, libertad e igualdad de trato y de derechos.

En definitiva, resulta imperativo promover una respuesta democrática, cívica y política, legal y sin violencia, pero con profundidad y extensión a todos los ámbitos sociales, frente a los peligros que nos acechan, entre los que el avance de los fundamentalismos y fanatismos extremistas no deja de ser un síntoma más de un nuevo orden basado en el desorden mundial antidemocrático. Animémonos a trabajar en solidaridad, a convivir en tolerancia, a respetar y apreciar la diversidad humana, y a vivir en paz, a desterrar la intolerancia de la faz de la tierra, porque es la raíz de graves problemas, y a defender la dignidad y los derechos humanos para todas las personas. Hay tarea y un mensaje que lo resume: ¡Haz Algo!

**Esteban Ibarra**  
**Presidente de Movimiento contra la Intolerancia**  
**Secretario General del Consejo de Víctimas de delitos de Odio y Discriminación**



901 10 13 75

# Oficina de Solidaridad

Atención a la Víctima de la  
Discriminación-Racismo-Xenofobia-Odio



Movimiento contra la Intolerancia



# “La lucha contra la Intolerancia y la Discriminación, con Especial Atención a los Cristianos”

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA (29. 1.2015)

Reunida en sesión plenaria en Estrasburgo, el 29 de enero la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa expresó su preocupación tras «numerosos actos de hostilidad, violencia y vandalismo registrado en los últimos años contra los cristianos y sus lugares de culto». Los parlamentarios pusieron igualmente de manifiesto que las autoridades nacionales en Europa suelen ignorar estos casos.

La Asamblea aprobó una resolución sobre la base del informe del diputado Valeriu Ghilechi (República de Moldova, EPP/CD) y solicitó medidas para garantizar de manera efectiva la protección de la libertad de religión o de creencia de todas las personas en Europa.

La Asamblea también ha llamado a los Estados miembros a promover una cultura de la tolerancia y a la convivencia basada en la aceptación del pluralismo religioso, así como a proteger el ejercicio pacífico de la libertad de reunión, defender el derecho fundamental a la libertad de expresión y condenar públicamente el uso de la incitación a la violencia.

Ofrecemos la **traducción al español de la Resolución** realizada por el Observatorio para la Libertad Religiosa y de Conciencia.

## Resolución 2036 (2015):

1. *La intolerancia y la discriminación por motivos de religión o de creencias afectan no solo a los grupos religiosos minoritarios en Europa, sino también a las personas que pertenecen a grupos religiosos mayoritarios. Numerosos **actos de hostilidad, violencia y vandalismo se han registrado en los últimos años contra los cristianos y sus lugares de culto, pero estos actos a menudo son ignorados por las autoridades nacionales. La expresión de la fe es a veces indebida-***

mente limitada por la legislación y las políticas nacionales, que no permite la acomodación de las creencias y prácticas religiosas.

2. *La razonable acomodación de las creencias y prácticas religiosas constituye un medio práctico de asegurar la efectiva libertad de religión y su pleno disfrute. Cuando se aplica en un espíritu de tolerancia, la razonable acomodación permite a todos los grupos religiosos vivir en armonía, respeto y aceptación de su diversidad.*
3. *La Asamblea Parlamentaria ha recordado en varias ocasiones la **necesidad de promover la coexistencia pacífica de las comunidades religiosas en los Estados miembros**, en particular en la **Resolución 1846 (2011)** sobre la lucha contra todas las formas de discriminación basadas en la religión, la **Recomendación 1962 (2011)** sobre la dimensión religiosa del diálogo intercultural y la **Resolución 1928 (2013)** sobre la salvaguarda de los derechos humanos en relación con la religión y las creencias, y la protección de las comunidades religiosas de actos de violencia.*
4. *La libertad de pensamiento, conciencia y religión está protegida por el artículo 9 de la Convención Europea de Derechos Humanos y considerado uno de los fundamentos de la democracia y la sociedad pluralista. Las **limitaciones al ejercicio de la libertad de religión deben ser las previstas por la ley** y las necesarias en una sociedad democrática.*
5. *La Asamblea está convencida de que sería necesario adoptar medidas para **garantizar la protección efectiva de la libertad de religión o de creencia** de cada persona en Europa.*
6. *Por ello la Asamblea solicita al Consejo de Europa:*
  - 6.1. *Promover una **cultura de la tolerancia y de convivencia**, basada en la aceptación del pluralismo religioso y la **contribución de las religiones a una sociedad democrática y pluralista** pero también en el derecho de las personas a no adherirse a ninguna religión.*
  - 6.2. *Promover la razonable acomodación en el marco del principio de discriminación indirecta a fin de:*
    - 6.2.1. *Asegurar que **el derecho de todas las personas bajo su jurisdicción a la libertad de religión y de creencias sea respetada**, sin perjudicar a cualquiera de los otros derechos también garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos;*
    - 6.2.2. *Respetar la **libertad de conciencia en el lugar de trabajo** al mismo tiempo que el acceso a los servicios previstos por la ley se mantiene y el derecho de los otros a no ser discriminados está protegido;*
    - 6.2.3. *Respetar el **derecho de los padres a proporcionar a sus hijos una educación conforme a sus convicciones religiosas o filosóficas**, garantizando al mismo tiempo el derecho fundamental de los niños a la educación de una manera crítica y pluralista, de conformidad con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, sus protocolos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos;*
    - 6.2.4. *Permitir a los cristianos la **plena participación en la vida pública**.*

- 6.3. *Proteger el **ejercicio pacífico de la libertad de reunión**, en particular a través de medidas para garantizar que las contra-manifestaciones no afectan el derecho a manifestarse, en línea con las directrices sobre la libertad de reunión, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE / OIDDH);*
- 6.4. *Defender el **derecho fundamental a la libertad de expresión**, garantizando a la vez que la legislación nacional no limite indebidamente el discurso por motivos religiosos;*
- 6.5. *Condenar públicamente el **uso de e incitación a la violencia**, así como todas las formas de discriminación e intolerancia por motivos religiosos;*
- 6.6. *Combatir y prevenir los casos de violencia, la discriminación y la intolerancia, en particular mediante la **realización de investigaciones efectivas** con el fin de evitar cualquier sensación de impunidad entre los autores;*
- 6.7. *Alentar a los medios de comunicación para que **eviten los estereotipos negativos y prejuicios contra los cristianos** que se difunden, de la misma manera que se aplica esta medida para cualquier otro grupo;*
- 6.8. *Garantizar la **protección de las minorías cristianas** y permitir a dichas comunidades **ser registradas como una organización religiosa**, y establecer y mantener lugares de culto y de reuniones, sin importar el número de creyentes y sin ninguna carga administrativa excesiva;*
- 6.9. *Garantizar el **derecho de las minorías cristianas a publicar** y utilizar material impreso de contenido religioso.*

“La Intolerancia amenaza al mundo, sus manifestaciones atacan la dignidad humana y la convivencia democrática; confiamos que nuestros jóvenes y con ellos, todos juntos, impidamos su avance construyendo una muralla de Tolerancia y Derechos Humanos.”

Esteban Ibarra

Presidente de Movimiento contra la Intolerancia

European Commission  
against Racism and Intolerance



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) se creó en 1994 a iniciativa de la Primera Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa, con objeto de combatir los crecientes problemas del racismo, el antisemitismo y la intolerancia que amenazan los derechos humanos y los valores de la democracia en Europa. Los miembros de la ECRI fueron elegidos por su acreditada experiencia en los temas relacionados con el racismo y la intolerancia.

Los objetivos de la ECRI serían los siguientes: estudiar de nuevo la legislación de los Estados miembros, las políticas y otras medidas para combatir el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia, así como la eficacia de las mismas; proponer nuevas acciones a nivel local, nacional y europeo; elaborar recomendaciones políticas generales para los Estados miembros y estudiar los instrumentos legales internacionales que pudieran aplicarse al respecto, de modo que pudieran reforzarse si fuera preciso.

**Si desea obtener más información sobre el trabajo de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) y sobre las otras actividades del Consejo de Europa, puede ponerse en contacto con:**

**Secrétariat de l'ECRI / Secretariat of ECRI  
Direction des Droits de l'Homme / Human Rights Directorate  
Conseil de l'Europe / Council of Europe  
F - 67075 STRASBOURG - Cede  
Tel: +33 (0) 3 88 41 29 64  
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87  
E-mail: [sylvia.lehmann@coe.fr](mailto:sylvia.lehmann@coe.fr)(4)**

# Declaración de la ECRI sobre el uso de elementos racistas, antisemitas y xenófobos en el discurso político

(APROBADA EL 17 DE MARZO DE 2005)

La Comisión contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), está firmemente convencida que la Tolerancia y el Pluralismo son las bases de las sociedades genuinamente democráticas y que la diversidad enriquece enormemente estas sociedades:

- Condena el uso de elementos racistas, antisemitas y xenófobos en el discurso político.
- Subraya que tal discurso es éticamente inaceptable.
- Recuerda la historia de Europa que nos enseña que el discurso político que promueva el odio y los prejuicios religiosos, étnicos o culturales representan una gran amenaza para la paz social y la estabilidad política e inevitablemente conduce a la infelicidad de sus poblaciones.
- Está preocupado por el impacto que este tipo de discurso tiene en el clima general de la opinión pública en Europa.
- Expresa su profunda preocupación de que el uso del discurso político racista, antisemita y xenófobo ya no se limita a la esfera de los partidos políticos extremistas, sino que infecta los partidos políticos más tradicionales, con el riesgo de legitimar y trivializar este tipo de discurso.
- Toma nota con gran preocupación de que este tipo de discurso transmite prejuicios y estereotipos hacia los no ciudadanos y los grupos minoritarios, y fortalece el giro racista y xenófobo de los debates sobre la inmigración y el asilo.
- Toma nota con gran preocupación de que este tipo de discurso a menudo transmite una imagen distorsionada del Islam, la intención de hacer de esta religión como una amenaza, y que el antisemitismo sigue promoviéndose, abiertamente o de manera codificada por ciertas partes y los líderes políticos.

ECRI lamenta el hecho de que debido al uso del discurso político racista, antisemita y xenófobo:

- Se adopten medidas mal planeadas que afecten desproporcionadamente a ciertos grupos o afecten su capacidad para disfrutar, de hecho, se vulneran sus derechos humanos.
- La cohesión social esté en peligro.
- Avance la discriminación racial.
- Y la violencia racista se anime.

Ante esta situación, la ECRI subraya que los partidos políticos pueden desempeñar un papel vital en la lucha contra el racismo, en la formación y orientación de la opinión pública de una manera positiva. Se sugiere las siguientes medidas prácticas:

- Medidas de autorregulación que se pueden tomar por los partidos políticos o los parlamentos nacionales
- Firma y aplicación de la Carta de los partidos políticos europeos para una sociedad no racista que fomente una actitud responsable hacia los problemas de racismo, ya sea de la misma organización del partido o de actividades en la política
- Aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal contra los delitos racistas (incluidos los que se establece la motivación racista como circunstancia agravante) y la discriminación racial y que se apliquen a todos los individuos
- Adopción y aplicación de las disposiciones que penalizan el liderazgo de cualquier grupo que promueva el racismo, así como del apoyo a un grupo de este tipo y la participación en sus actividades
- Introducción de la obligación de renunciar a la financiación pública de las organizaciones que promueven el racismo, incluida la eliminación de la financiación de los partidos políticos

ECRI insta a los partidos políticos para formular un mensaje político claro en favor de la diversidad y el pluralismo en las sociedades europeas.

ECRI llama sobre todo un liderazgo político valiente y eficaz que respete y promueva los derechos humanos.

# Declaración de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia en la Lucha contra el Terrorismo y la Protección de los Derechos Humanos

(14 DE DICIEMBRE DE 2001)<sup>1</sup>

ECRI comparte plenamente el contenido del comunicado en la acción internacional contra el terrorismo adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en su 109<sup>a</sup> reunión, celebrada en Estrasburgo el 8 de noviembre de 2001. Se celebra en particular pasajes de este comunicado de prensa dedicado a la protección de los valores fundamentales y de la democracia y se congratula que los Ministros han subrayado la especial importancia que conceden a la lucha contra la intolerancia en todas sus formas y en contra de la discriminación. La ECRI también toma nota con satisfacción de las posibles iniciativas que podrían ser adoptadas por el Consejo de Europa para desarrollar el diálogo multicultural e interreligioso.

El Terrorismo y las actividades terroristas de todo tipo amenazan y son incompatibles con los valores, principios e ideales de la libertad, la democracia, la justicia y los derechos humanos. El terrorismo se basa en el odio y el fanatismo, que son fuente de discriminación y violaciones de los derechos humanos.

Mientras tanto, la respuesta a la amenaza del terrorismo no debe perjudicar a los valores y principios que defendemos y no debe debilitar la protección y promoción de los derechos humanos. El terrorismo debe ser combatido, pero no debe convertirse en un pretexto para que se desarrollen la discriminación y la intolerancia.

---

1. Las Naciones Unidas ha designado el 21 de marzo como el Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial en 1966 en memoria de las 69 personas murieron seis años antes en Sharpeville, Sudáfrica, durante una manifestación pacífica para protestar contra el régimen del apartheid.

ECRI reitera firmemente su apoyo y profundo compromiso con los valores y principios afirmados y defendidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Europea de Derechos Humanos. ECRI es una apasionada del principio de la **igual dignidad de todos los seres humanos, que es la piedra angular de todo sistema democrático**, que es la base de estos textos.

En este contexto, se ha tomado la decisión de que ECRI intensificará su lucha contra el racismo y la intolerancia. Está convencida de que estos esfuerzos son la prevención de las condiciones que conducen al desarrollo del terrorismo.

ECRI exhorta a los gobiernos de los estados miembros del Consejo de Europa a estar atentos frente a reacciones hostiles hacia determinados grupos de personas. Estas reacciones y sus efectos discriminatorios deben ser monitoreados de cerca y se deben tomar medidas concretas para prevenir y corregirlos.

Por su parte, la ECRI desea contribuir a los esfuerzos más amplios dentro del Consejo de Europa para hacer frente a los peligros que plantean el terrorismo y sus consecuencias, basándose en el núcleo de su trabajo existente y tratando de ser orientado a la acción.

La importancia de la participación de los diferentes sectores de la sociedad en un diálogo intercultural y la importancia del respeto mutuo se presenta como un elemento transversal en todos los futuros ECRI, en particular en su enfoque país por países en sus recomendaciones de política y su recopilación y difusión de ejemplos de "buenas prácticas". ECRI fortalecerá la parte de su programa de actividades sobre las relaciones con la sociedad civil. Como parte de esta actividad, un programa de acción se pondrá en marcha el 21 de marzo de 2002, con motivo del Día Mundial contra la Discriminación Racial.





**Unión Europea**

# Política de Integración de los Inmigrantes de la Unión Europea

Resulta de interés y conveniente conocer los Principios Básicos Comunes para una Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea, y a continuación los reproducimos.

## *Conclusiones del Consejo*

El Consejo ha adoptado las siguientes conclusiones: "Recordando conclusiones anteriores del Consejo Europeo, en particular las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de los días 4 y 5 de noviembre de 2004 sobre el Programa de La Haya y el Consejo Europeo de Salónica, de junio de 2003, que resaltaban la importancia de establecer principios básicos comunes (conclusión 31), así como la evolución actual en materia de integración dentro del contexto europeo.

## **Considerando lo siguiente:**

1. La inmigración es una característica permanente de la sociedad europea. Si el flujo de inmigrantes--término que a lo largo del presente texto designa a los inmigrantes residentes legalmente en el territorio de los Estados miembros-- se encauza de manera ordenada y se gestiona adecuadamente, los Estados miembros obtendrán numerosos beneficios, como un fortalecimiento de las economías, una mayor cohesión social, un incremento del sentimiento de seguridad, y diversidad cultural. Considerados conjuntamente y a lo largo de todos los Estados miembros, dichos beneficios harán progresar el proceso europeo y reforzarán la posición de la Unión en el mundo. Por consiguiente, la gestión eficaz de las emigraciones por parte de cada Estado miembro redundará en interés de todos.
2. El éxito de la integración de los inmigrantes que residen legalmente y de sus descendientes constituye un aspecto esencial de la gestión de las migraciones. Al mismo tiempo, la política de inmigración puede contribuir al éxito de la política de integración. Resulta crucial que los Estados miembros mantengan y sigan desarrollando unas sociedades en las que los recién llegados se sientan bienvenidos, que se definan por un espíritu de entendimiento y ajuste mutuos, y en las que todos los residentes - nuevos y viejos - tengan unas expectativas claras.

3. La integración tiene lugar simultáneamente a escala de los individuos, de las familias, de la comunidad en general y del Estado, y se plasma en todas las facetas de la vida: de hecho, la integración puede abarcar fácilmente una generación o más. Por consiguiente, para tener éxito, la política de integración debe comprometer a las instituciones locales, regionales y nacionales con las que interactúan los inmigrantes, tanto en el ámbito privado como en el público. El desarrollo y la aplicación de la política de integración es, por consiguiente, responsabilidad primordial de los Estados miembros en concreto, más que de la Unión como conjunto.
4. La incapacidad de un Estado miembro concreto de desarrollar y aplicar con éxito una política de integración puede tener, de distintas maneras, repercusiones adversas para otros Estados miembros y para la Unión Europea. Puede incidir, por ejemplo, en la economía y la participación en el mercado de trabajo, socavar el respeto de los derechos humanos y el compromiso de los europeos de cumplir sus obligaciones internacionales para con los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional, y generar alienación y tensiones en la sociedad.
5. Cada uno de los Estados miembros debería determinar las medidas de integración concretas que una sociedad opta por aplicar. No obstante, redundaría claramente en interés común de todos los Estados miembros de la Unión que cada Estado miembro concreto persiga unas estrategias de integración eficaces.
6. Tales medidas diferirán considerablemente de un Estado miembro a otro. Deberán ajustarse a las necesidades concretas de la sociedad receptora, reflejando la historia y el marco jurídico de cada Estado miembro. Asimismo, podrán plantearse como objetivo distintos grupos de población, cuya composición varía entre los distintos Estados – por ejemplo, desde los trabajadores temporales a los residentes permanentes y los hijos de inmigrantes; desde las personas que estén aguardando la admisión hasta aquéllas que ya residan legalmente; desde los inmigrantes que hayan adquirido la ciudadanía a los nacionales de terceros países establecidos desde hace mucho tiempo; y desde refugiados que gocen de un alto nivel de cualificación a personas que tengan que adquirir aún las capacitaciones más elementales.
7. Desarrollar un conjunto de principios básicos comunes de la UE en materia de integración resulta esencial, habida cuenta no sólo de la diversidad de experiencias y de circunstancias, sino también del interés común que tienen los Estados miembros en alcanzar acuerdos en torno a objetivos compartidos en materia de integración.
8. Los principios básicos comunes tienen los objetivos siguientes:
  - a) contribuir a que los Estados miembros formulen políticas de integración, ofreciéndoles una guía sencilla no vinculante, sencilla pero reflexiva, de principios básicos respecto de los cuales puedan juzgar y evaluar sus propios esfuerzos. Los Estados miembros podrán utilizar también estos principios básicos para fijar prioridades y seguir desarrollando sus propios objetivos mensurables. Corresponde a cada Estado miembro determinar si estos principios le son útiles para formular políticas destinadas a otros grupos objetivo de la integración. Los principios serán pertinentes tanto para los Estados miembros que tienen

una experiencia considerable en materia de inmigración intensa como para aquellos otros que se han convertido más recientemente en puntos de destino para cantidades importantes de inmigrantes;

- b) servir de base para que los Estados miembros exploren el modo en que pueden actuar las autoridades a escala de la UE, nacional, regional y local, en la elaboración y aplicación de políticas de integración. Además, dichos principios básicos comunes también podrán contribuir a determinar el modo en que dichas políticas pueden comprometer más adecuadamente a otros agentes implicados en la integración (por ejemplo, interlocutores sociales, ONG, organizaciones de mujeres y de migrantes, empresas, y otras instituciones privadas);
- c) servir de complemento y actuar en plena sinergia con los marcos legislativos existentes, incluidos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, los instrumentos comunitarios que incluyen disposiciones en materia de integración, los objetivos de la UE en materia de igualdad entre los sexos y no discriminación, y otras políticas de la UE;
- d) contribuir a estructurar el diálogo regular entre los gobiernos y todas las demás instituciones y participantes pertinentes a escala de la UE;
- e) servir de base y contribuir a que la UE explore el modo en que pueden seguir desarrollándose los instrumentos de la UE existentes relacionados con la integración; y
- f) contribuir a que el Consejo reflexione sobre los mecanismos y políticas necesarios a escala de la UE para apoyar los esfuerzos en materia de políticas de integración desarrollados a escala nacional y local, en particular compartiendo las enseñanzas y conocimientos obtenidos a lo largo de toda la UE, y permitirán asimismo que el Consejo alcance, llegado el momento, acuerdos al respecto.

Recordando las anteriores consideraciones y los objetivos de los principios básicos comunes,

### **El Consejo de la Unión Europea y los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros**

Establecen los siguientes principios básicos comunes para una política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea, que se explican por separado en el Anexo:

1. La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros.
2. La integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea.
3. El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones.
4. Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito.

5. Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.
6. El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración.
7. Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros es un mecanismo fundamental para la integración. Los foros compartidos, el diálogo intercultural, la educación relativa a los inmigrantes y sus culturas y unas condiciones de vida estimulantes en entornos urbanos mejoran las interacciones entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros.
8. La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional.
9. La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración.
10. Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas.
11. Es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información.

### Anexo

#### **Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea**

Las explicaciones facilitadas pretenden dar orientaciones sobre cómo llegar al principio básico común. La descripción es indicativa, en modo alguno exhaustiva y continuará desarrollándose en el futuro.

#### **1. La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros.**

La integración es un proceso de ajuste mutuo bidireccional y continuo, dinámico y a largo plazo, y no un resultado estático. Requiere la participación no sólo de los emigrantes y sus descendientes sino de todos los residentes. El proceso de integración implica una adaptación por parte de los inmigrantes, tanto mujeres como hombres, todos los cuales tienen derechos y responsabilidades en relación con su nuevo país de residencia. También implica a la sociedad receptora, que debe crear oportunidades para la plena participación economi-

ca, social, cultural y política de los inmigrantes. En consecuencia, se alienta a los Estados miembros a que consideren y hagan partícipes tanto a inmigrantes como a nacionales de la política de integración, y a que les comuniquen claramente sus derechos y responsabilidades mutuas.

## **2. La integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea.**

Todo residente en la UE deberá adaptarse y adherirse firmemente a los valores básicos de la Unión Europea, así como a las legislaciones de los Estados miembros. Las disposiciones y valores consagrados en los Tratados europeos servirán de base de referencia y orientación, dado que son comunes a todos los Estados miembros. Incluyen la observancia de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, así como el Estado de Derecho. Incluyen asimismo la observancia de las disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, que consagra los conceptos de dignidad, libertad, igualdad, no discriminación, solidaridad, derechos cívicos y justicia.

Los Estados miembros son responsables de garantizar activamente que todos los residentes, incluidos los inmigrantes, comprendan y respeten toda la gama de valores, derechos, responsabilidades y privilegios establecidos por el derecho de la UE y de los Estados miembros, y de que disfruten de ellos y puedan acogerse a la protección que dichos valores, derechos, responsabilidades y privilegios otorgan. Las concepciones y opiniones que no sean compatibles con dichos valores básicos podrían obstaculizar el éxito de la integración de los inmigrantes en su nueva sociedad de acogida y tener una influencia adversa sobre la sociedad en su conjunto. Por consiguiente, el éxito de las políticas y prácticas de integración, al prevenir el aislamiento de ciertos grupos, es un medio para fomentar el cumplimiento de la observancia de los valores europeos y nacionales comunes.

## **3. El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones.**

El empleo es un medio importante para que los inmigrantes aporten una contribución visible a las sociedades de los Estados miembros y participen en la sociedad de acogida. En el lugar de trabajo, la integración de los inmigrantes puede fomentarse mediante el reconocimiento de las calificaciones adquiridas en otro país, la facilitación de oportunidades de formación para adquirir las capacidades exigidas en el lugar de trabajo y el establecimiento de políticas y programas que faciliten el acceso a un empleo y la transición hacia el mundo laboral. También es importante que existan incentivos y oportunidades suficientes para que los inmigrantes busquen y consigan empleo, en particular aquéllos que tengan la perspectiva de asentarse.

La plasmación de medidas de apoyo a los inmigrantes en la Estrategia Europea de Empleo es indicativa de la importante influencia del empleo en el proceso de integración. Es importante utilizar en mayor medida la Estrategia Europea de Empleo y el proceso europeo de inclusión social, respaldados por el Fondo Social Europeo (FSE), incluidas las lecciones extraídas de la Iniciativa Comunitaria Equal, a fin de alcanzar los objetivos de Lisboa y de fomentar la lucha contra todas las formas de discriminación en el lugar de trabajo. Es importante que los Estados miembros, en cooperación con los interlocutores sociales, presten especial atención a la discriminación en las políticas de contratación de los empleadores por razón de origen étnico de los candidatos y luchen contra ella.

**4. Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que integración tenga éxito.**

La importancia de un conocimiento básico en el ámbito lingüístico, histórico y cívico se refleja en el creciente énfasis que ponen varios Estados miembros en programas introductorios centrados en instaurar los instrumentos más adecuados para iniciar el programa de integración. El seguimiento de dichos programas permitirá a los inmigrantes encontrar rápidamente su lugar en ámbitos clave como son el trabajo, la vivienda, la educación y la salud y ayudará a iniciar el proceso, a más largo plazo, de la adaptación normativa a la nueva sociedad. Al mismo tiempo, estos programas se convertirán en inversiones estratégicas en el bienestar económico y social de la sociedad, considerada en su conjunto. El aprendizaje del idioma y la cultura de la sociedad de acogida deben constituir un aspecto importante. El pleno respeto por la lengua y cultura propias del inmigrante y su progenie debe constituir también un importante elemento de integración.

**5. Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.**

La educación es un medio importante de preparar a las personas, y en particular a los recién llegados, para participar en la sociedad. No obstante, el aprendizaje permanente y la empleabilidad no son los únicos beneficios de la educación. La transferencia de conocimientos acerca del cometido y el funcionamiento de las instituciones y reglamentaciones de la sociedad, así como la transmisión de normas y valores que constituyen el elemento cohesivo del funcionamiento de la sociedad, son también un objetivo básico del sistema educativo. La educación prepara a las personas para participar mejor en todos los ámbitos de la vida diaria y relacionarse con otras personas. Por consiguiente, la educación no sólo tiene efectos positivos para los individuos, sino también para el conjunto de la sociedad.

Los atrasos en la educación se transmiten fácilmente de una generación a otra. Por ello, es fundamental prestar una atención particular a que las personas que encuentran dificultades en el sistema escolar alcancen un nivel educativo adecuado. Dado el papel central que desempeña la educación en la integración de aquellas personas que son nuevas en una sociedad (especialmente las mujeres y los niños), debería evitarse el fracaso escolar, el abandono temprano de los estudios y cualquier forma de delincuencia juvenil de los inmigrantes, y considerárselos ámbitos prioritarios de la intervención.

**6. El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración.**

Si se quiere autorizar a los inmigrantes a participar plenamente en la sociedad de acogida, deben recibir un trato igual y justo y ser protegidos contra la discriminación. La legislación de la UE prohíbe la discriminación por motivos de origen racial o étnico en ámbitos tales como el empleo, la educación, la seguridad social, la atención sanitaria, el acceso a bienes y servicios y la vivienda.

Por consiguiente, la existencia de normas transparentes, expectativas claramente articuladas y beneficios predecibles para los inmigrantes observantes de la ley constituyen requisitos

previos para unas políticas de inmigración e integración de mayor calidad. Las excepciones legales que se hagan respecto de la accesibilidad deberán ser legítimas y transparentes.

El acceso antes indicado implica también adoptar medidas activas para garantizar que las instituciones públicas así como las políticas, viviendas y servicios públicos están abiertos a los inmigrantes. Dichas medidas deberán ser acordes con la aplicación de la Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Es importante supervisar y evaluar el éxito de la labor de las instituciones públicas en la atención a los inmigrantes y hacer los ajustes necesarios de manera continua.

A la inversa, la incertidumbre y un trato desigual generan falta de respeto de las normas y pueden marginar a los inmigrantes y sus familias desde el punto de vista social y económico. Las consecuencias negativas de dicha marginación siguen observándose a lo largo de varias generaciones. Las restricciones impuestas a los derechos y privilegios de los no nacionales deberán ser transparentes y llevarse a cabo únicamente tras tomar en consideración las consecuencias de la integración, en particular para los descendientes de inmigrantes.

Por último, la perspectiva de adquirir la ciudadanía de un Estado miembro puede constituir un incentivo importante para la integración.

**7. Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros es un mecanismo fundamental para la integración. Los foros compartidos, el diálogo intercultural, la educación relativa a los inmigrantes y sus culturas y unas condiciones de vida estimulantes en entornos urbanos mejoran las interacciones entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros.**

La integración es un proceso que tiene lugar principalmente a nivel local. La frecuencia y calidad de las interacciones e intercambios privados entre inmigrantes y otros residentes son elementos básicos de una mayor integración. Hay muchas maneras de fomentar la interacción.

A este respecto uno de los aspectos importantes es fomentar en mayor medida el recurso a foros comunes, al diálogo intercultural, a los espacios y actividades comunes en los que los inmigrantes puedan interrelacionarse con otras personas de la sociedad de acogida, y al mismo tiempo impartir una educación continua a dicha sociedad en lo que se refiere a los inmigrantes y sus culturas. Para estimular estas actividades es necesaria una buena cooperación entre las diferentes partes afectadas.

Por otra parte, también es importante a este respecto la aplicación de políticas antidiscriminatorias activas, políticas antirracistas y medidas de sensibilización con vistas a promocionar los aspectos positivos de una sociedad caracterizada por la diversidad.

El nivel de bienestar económico de la zona de residencia, la sensación de seguridad, las condiciones de los espacios públicos y la existencia de espacios de acogida estimulantes para los niños y jóvenes inmigrantes, así como otras condiciones de vida, constituyen los aspectos que inciden en la imagen de las personas que viven en dichos entornos. En muchos Estados miembros, los grupos de población inmigrante se concentran con frecuencia en zonas urbanas caracterizadas por la pobreza, lo cual no contribuye a lograr una integración positiva. Una interacción positiva entre los inmigrantes y la sociedad de acogida, y el fomento de esta interacción, contribuyen al éxito de la integración y son, por tanto, necesarios. Ello hace igualmente necesario que se mejoren las condiciones de vida en lo que se refiere a disponer de una vivienda digna, una buena atención sanitaria, buenas condiciones de seguridad en la zona de residencia, y que se ofrezcan oportunidades de educación, trabajo voluntario y formación con vistas a la obtención de un empleo.

**8. La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional.**

Las culturas y religiones introducidas por los inmigrantes pueden facilitar un mayor entendimiento entre los pueblos, la transición de los inmigrantes hacia la nueva sociedad y el enriquecimiento de ésta. Además, la libertad de practicar su propia religión y cultura está garantizada por la Carta de Derechos Fundamentales. Los Estados miembros tienen la obligación de salvaguardar esos derechos. Asimismo, la legislación de la UE prohíbe la discriminación en lo que se refiere al empleo o la ocupación por motivos de religión o creencia.

No obstante, los Estados miembros tienen también la responsabilidad de garantizar que las prácticas culturales y religiosas no impidan a las personas migrantes ejercer otros derechos fundamentales o participar en la sociedad de acogida. Ello reviste particular importancia en lo que se refiere a los derechos y la igualdad de la mujer, a los derechos e intereses del niño, y a la libertad de practicar o no una determinada religión. Un diálogo social, intercultural e interreligioso constructivo, la educación, un discurso público basado en la reflexión, el apoyo a las expresiones culturales y religiosas que respeten los valores, derechos y leyes nacionales y europeos (por oposición a las expresiones que violen la letra y el espíritu de esos valores y derechos) y otras medidas no coercitivas son los mejores medios para abordar cuestiones relacionadas con prácticas culturales y religiosas inaceptables que entren en conflicto con los derechos fundamentales. Con todo, si la ley lo exige también podrá ser necesario tomar medidas coercitivas.

**9. La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración.**

Permitir que los inmigrantes tengan voz en la formulación de políticas que les afecten directamente puede dar como resultado una política de mayor utilidad para los inmigrantes que aumente su sentido de pertenencia. Siempre que sea posible, los inmigrantes deben participar en todos los aspectos del proceso democrático. La manera de alcanzar esta participación y generar un entendimiento mutuo podría alcanzarse mediante un diálogo estructurado entre los grupos de inmigrantes y los gobiernos. Siempre que fuera posible, los inmigrantes podrían incluso participar en las elecciones, gozar del derecho a votar y afiliarse a partidos políticos. Cuando persisten, durante un período más largo de lo que fuera razonable o necesario, formas desiguales de participación y diversos niveles de compromiso, las divisiones o diferencias existentes pueden llegar a enquistarse por lo que los Estados miembros deberán atender de manera urgente esta cuestión.

**10. Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas.**

La integración de los inmigrantes está influida en gran medida por un amplio espectro de medidas que trasciende las competencias institucionales y los niveles de gobierno. En ese sentido, es preciso tener especialmente en cuenta las repercusiones de la inmigración en servicios públicos tales como la educación, los servicios sociales y otros, en particular a escala de las administraciones locales y regionales, con objeto de evitar una disminución de la

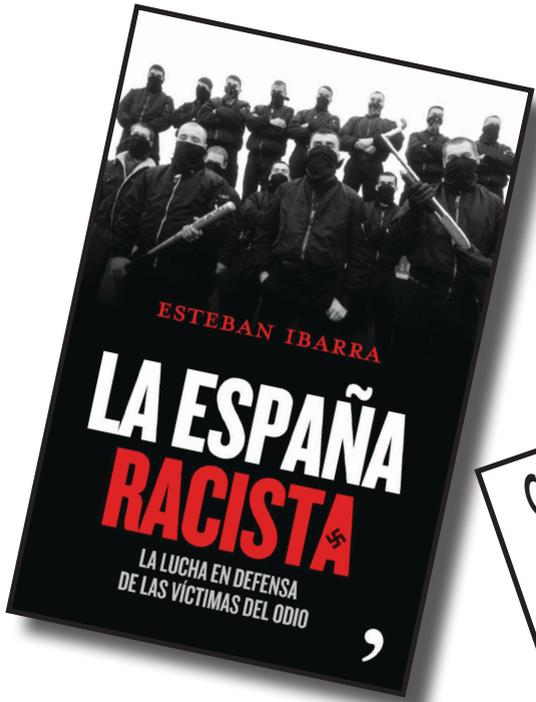
calidad de dichos servicios. En consecuencia, no sólo dentro de los Estados miembros, sino también a escala europea, deben tomarse medidas para garantizar que el centro de interés en la integración constituya un factor horizontal en la formulación y aplicación de otras políticas, al tiempo que se desarrollan además políticas específicas tendentes a la integración de las personas migrantes.

Los gobiernos y las instituciones públicas a todos los niveles son protagonistas importantes, pero no son los únicos. La integración se lleva a cabo en todos ámbitos de la vida pública y privada y son numerosos los agentes no estatales que influyen en el proceso de integración de los inmigrantes y pueden presentar un valor añadido, como por ejemplo los sindicatos, las empresas, las organizaciones de empresarios, los partidos políticos y los medios de comunicación, las asociaciones deportivas y las organizaciones culturales, sociales y religiosas. La cooperación, coordinación y comunicación entre todos estos factores son importantes para que la política de integración sea eficaz. La participación de los inmigrantes y de las demás personas en la sociedad de acogida es también necesaria.

**11. Es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información.**

Independientemente de la intensidad de los esfuerzos realizados en la política de integración, es importante saber si esos esfuerzos son eficaces y permiten realizar progresos. Aunque se trata más de un proceso que de un resultado, la integración puede medirse y las políticas correspondientes pueden ser objeto de evaluación. Indicadores de integración, objetivos y mecanismos de evaluación, comparativa o no, pueden ayudar a medir y comparar los progresos alcanzados, así como a observar las tendencias y evolución que se produzcan. El objetivo de esta evaluación es llegar a aprender de la experiencia adquirida, lo cual es un modo de evitar los posibles errores del pasado, ajustar de modo coherente las diferentes políticas y mostrar interés por los esfuerzos realizados por todas las partes participantes.

El proceso de compartir los conocimientos alcanzados será más eficaz cuando los Estados miembros compartan la información de que dispongan sobre sus instrumentos de evaluación a escala europea y, en su caso, establezcan criterios (indicadores y evaluaciones comparativas) y baremos europeos a efectos del aprendizaje comparativo. El intercambio de información ya ha demostrado su utilidad entre los puntos nacionales de contacto en el ámbito de la integración. Dicho intercambio permite tener en cuenta las diferentes fases en que se encuentran los Estados miembros en la aplicación de sus políticas y estrategias en materia de integración."





## Conferencias del Consejo de Europa (1981-1989) sobre la Intolerancia en Europa

Recuperamos estas declaraciones efectuadas por el Consejo de Europa de gran valor por cuanto suponen preocupación y referencia en unos años donde en España ni si quiera mirábamos a nuestro Continente, donde los nubarrones aconsejaban la reflexión y la adopción de medidas. El Consejo de Europa consideraba que la **Intolerancia** –y su contrario, la **Tolerancia**- constituye el marco mental desde el que se abordan numerosas cuestiones inmediatas y prácticas en la vida. La Intolerancia es la raíz de donde brotan actitudes políticas, sociales y aún económicas que perjudican a grupos o individuos y que dificultan las relaciones humanas. Afrontar este tema es atacar esa raíz y, ayudar a concienciar la realidad de los problemas y contribuir a su solución radical precisamente.

Así lo ha visto en particular el **Consejo de Europa**, que por medio de sus diversos organismos ha estudiado el tema de la Intolerancia en Europa y sus efectos, procurando encontrar soluciones a problemas concretos que se plantean. Efectivamente, esta actitud fomenta actos, conductas y manifestaciones concretas de irrespeto, rechazo, desprecio y similares contra grupos como los migrantes, homosexuales, gitanos, judíos, musulmanes, sin hogar... por ejemplo. De ahí que no se trate de teoría, sino de algo muy práctico e inmediato.

Queremos recuperar en este cuaderno una serie de documentos acerca de la intolerancia, impulsados desde el Consejo de Europa. Documentos que ya tienen años de antigüedad, como puede verse, pero que en sí mismos son valiosos y difíciles de localizar. No obstante, la actualidad de los mismos no ha decaído. En primer lugar el fenómeno de la intolerancia en Europa más bien ha aumentado desde que estos mismos documentos se aprobaron, lo que dice mal de las instituciones que no hicieron caso alguno, y afecta a paí-

ses y grupos que hasta ahora estaban inmunes de esta lacra. Por otra parte las reflexiones y decisiones de estos documentos siguen siendo válidas porque nos se han puesto suficientemente en práctica y no ha desaparecido la ocasión que los motivaba, en este caso, los brotes de intolerancia en el viejo continente.

## **Declaración del Comité de Ministros del Consejo de Europa**

El primer documento procede **del Comité de Ministros del Consejo de Europa**. Se trata de la **Declaración sobre la Intolerancia: Una amenaza para la democracia**, de 14 de mayo de 1981. Es un documento político que muestra como la Intolerancia no es una cuestión puramente teórica, sino que es un tema que ocupa a los responsables políticos directamente. Como los demás documentos de este tipo del Consejo de Europa no tiene fuerza vinculante o coercitiva sino en tanto en cuanto los gobiernos respectivos asuman su contenido. Pero es un claro indicador de la importancia del punto en cuestión.

El punto de vista, como aparece en el mismo título de esta breve declaración, es que el fenómeno de la Intolerancia, hoy día reaparecido de diversas formas en Europa, es un peligro para la democracia y los valores y modos de vida que ésta representa, en particular para los Derechos Humanos, tal como son reconocidos en los sistemas democráticos y en los instrumentos internacionales a los que los Estados se han adherido.

La Declaración anima a todos los esfuerzos legales, sociales y políticos para impedir la propagación de ideologías racistas o que fomenten la intolerancia de cualquier forma; también estimula la promoción de actividades a favor de la concienciación general de los Derechos Humanos y la comprensión mutua entre los grupos humanos.



# Declaración

## “La Intolerancia, una Amenaza para la Democracia”

Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 14 de mayo de 1981 en su 68ª reunión.

### EL COMITE DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA,

1. **Convencido** de que la Tolerancia, así como el respeto a la Dignidad e Igualdad intrínseca de todos los seres humanos son la base misma de toda sociedad democrática y pluralista.
2. **Profundamente** inquieto ante el resurgimiento de diversas formas de Intolerancia.
3. **Reafirmando** su determinación de mantener el régimen político verdaderamente democrático enunciado en el preámbulo de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
4. **Recordando** que los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales son los fundamentos mismos de la justicia y de la paz en el mundo.
5. **Teniendo presente** que la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ha logrado asegurar una protección internacional eficaz, sin discriminaciones, a toda persona dependiente de la jurisdicción de los Estados contratantes.
6. **Recordando** que, según la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y como consecuencia de la Resolución (68) 30 del Comité de Ministros de 31 de octubre de 1968 sobre las medidas que han de tomarse contra la incitación al odio racial nacional y religioso, varios Estados miembros han adoptado una nueva legislación o han reforzado la legislación existente contra actos inspirados por el racismo.
7. **Felicitándose** de la adopción por la Asamblea Consultiva de la Resolución 743 (1980) sobre "La necesidad de combatir la reaparición de la propaganda fascista y de sus aspectos racistas".

8. **Considerando** que el mejor medio para actuar contra todas las formas de intolerancia es proteger y conservar las instituciones democráticas y estimular en ellas la confianza de los ciudadanos, así como su participación activa en su funcionamiento.
9. **Persuadido** del papel capital de la educación y de la información en la acción contra la intolerancia, la cual encuentra su origen frecuentemente en la ignorancia, fuente de incompreensión, de odio y de violencia:

I. **Condena** firmemente todas las formas de Intolerancia, cualquiera que sea su origen, inspiración o finalidad, así como los actos de violencia que generan, sobre todo cuando atentan contra la vida humana.

II. **Rechaza** todas las ideologías que conduzcan al menosprecio del individuo o la negación de la intrínseca igualdad de todos los seres humanos.

III. **Recuerda** solemnemente su adhesión inquebrantable a los principios de la democracia pluralista y del respeto a los derechos humanos, fundamento de la pertenencia al Consejo de Europa, así como a la Convención Europea para Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, instrumento esencial para el ejercicio efectivo de estos derechos.

#### IV. **Decide:**

a) redoblar sus esfuerzos para prevenir, mediante la acción a nivel nacional e internacional, especialmente en el marco del Consejo de Europa, la propagación de ideologías racistas y totalitarias y para actuar eficazmente contra toda forma de intolerancia;

b) tomar a este fin todas las medidas adecuadas y poner en práctica un programa de actividades que prevean concretamente el estudio de instrumentos jurídicos aplicables en la materia, con vistas a reforzarlos encaso de necesidad;

c) promover la toma de conciencia de las exigencias de los derechos humanos y de las responsabilidades que se derivan de ellos en una sociedad democrática y, a este efecto, además de la educación en materia de derechos humanos, fomentar en las escuelas, ya desde el primer curso, la creación de un clima de comprensión activa y de respeto de las cualidades y de la cultura ajenas;

d) conviene que los Estados miembros no descuiden ningún esfuerzo para que prevalezcan en otras organizaciones internacionales los principios enunciados más arriba;

e) hace un llamamiento a todas las instituciones, movimientos y asociaciones, así como a todas las fuerzas políticas y sociales para que aporten su contribución a una resuelta acción contra la amenaza que representa la intolerancia para la democracia.

\* \* \*

*La declaración política precedente era una especie de resultados en el plano político de una Conferencia sobre la intolerancia celebrada anteriormente. Con motivo de la aparición de actos de agresión antisemita en algunas regiones de Europa., consecuencias de formas latentes de antisemitismo, el Comité consultivo sobre la juventud del Consejo Judío Mundial sugirió la celebración de una "Conferencia sobre la Intolerancia" dentro del programa del Trigésimo aniversario del Consejo de Europa.*

Aceptada esa sugerencia por el **Consejo de Europa**, este organismo encomendaba su organización al **Centro Europeo de la Juventud**, institución dependiente del Consejo de Europa. De este modo se celebraba en Estrasburgo los días 9 al 11 de diciembre de 1980 la **Primera Conferencia sobre la Intolerancia en Europa**. He aquí sus conclusiones, aprobadas y adoptadas por el centro Europeo de la juventud los días 5 y 6 de mayo de 1981.

En primer lugar se intenta una definición del complejo concepto de intolerancia no tanto en general cuanto en Europa tal como se manifiesta durante estos últimos años. Se quiere tratar de la propia intolerancia y no de la de otros ambientes. Para ello se tienen en cuenta las raíces históricas, culturales, económicas y aun psicológicas. En particular se quiere hablar de la intolerancia tal como la sufren los grupos minoritarios de nuestra sociedad y de la intolerancia estructural de instituciones políticas, religiosas o culturales en la misma. No se propone una definición teórica, sino se trazan sus rasgos prácticos y concretos actuales.

Efectivamente son los grupos minoritarios los que están más expuestos a ser mal tratados por otros sectores sociales. Así los inmigrantes de modo especial y sus familias, o las minorías étnicas y lingüísticas que no ven respetados sus derechos. Formas concretas de intolerancia son la discriminación sexual la referida a la objeción de conciencia, la tortura o la que sufren los minusválidos o analfabetos.

Hay no pocos instrumentos legales internacionales que defienden los derechos humanos de todos, que son el objeto sobre el cual suelen recaer las manifestaciones y prácticas de intolerancia. En especial la Convención Europea sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales es un instrumento jurídico particularmente importante. Reconocida por todas las sociedades y Estados democráticos del Consejo de Europa, ofrece la base para luchar contra la intolerancia que agrede los Derechos Humanos, concretamente contra las discriminaciones de todo tipo.

Sin embargo la protección legal no basta. Es necesaria la educación para la Tolerancia y el respeto a los derechos ajenos. La Conferencia sugiere una serie de medidas educativas para formar a los ciudadanos en este respeto y Tolerancia.

Las organizaciones internacionales de juventud y el Consejo de Europa tienen un importante papel en la investigación ulterior y en la difusión de sus resultados para conseguir un aumento de la actitud tolerante en el mundo.

**Sólo una raza,  
la raza humana**



**Movimiento contra la Intolerancia**

# Primera Conferencia sobre la Intolerancia en Europa

ESTRASBURGO 9-11 DE DICIEMBRE DE 1980

La Conferencia sobre la intolerancia tenía como principal objetivo el reaccionar de forma acordada y colectiva ante las preocupaciones que causa en Europa una ola creciente de intolerancia. El tema implícito de la Conferencia era y saber si en la Europa de hoy día lograremos salvaguardar de algún modo nuestra sociedad pluralista, nuestras tradiciones pluralistas, actualmente amenazadas por diversas formas de intolerancia.

## 1. Definición del concepto de Intolerancia

Intolerancia", ésta fue la palabra clave con la cual los participantes han estado luchando, esforzándose en primer lugar en definirla, en determinar si se concebía de la misma manera lo que hay que entender con "ser intolerante". Los grupos de trabajo se han dedicado a esta cuestión desde diferentes puntos de vista.

1.1 Uno de estos puntos de Vista era de orden geográfica: la realidad principal es que vivimos en un mundo de intolerancia y algunos participantes estaban tentados de evocar los ejemplos flagrantes de intolerancia que se observan en nuestros días no lejos de las fronteras de Europa occidental.

Se propuso que la Conferencia condenase de un modo u otro lo que ocurre en Europa oriental; que se hablase de la intolerancia en el marco más amplio de las relaciones entre los países llamados "desarrollados" y los que se llaman "en vías de desarrollo", pero estos intentos de ampliar el debate no han, sido considerados sino como la descripción del marco al cual ha de referirse el análisis de la situación en Europa occidental. Se estimó que el objetivo de la Conferencia era discutir, aunque sólo fuera por una vez, **nuestra propia intolerancia**, que no era el sitio ni el momento de valorar el grado de intolerancia que reina en otras partes del mundo, sino que era preciso ver nuestra propia casa y buscar honesta y francamente cuáles son las formas y las fuentes de intolerancia dentro de Europa occidental y lo que podemos hacer para luchar contra ellas.

1.2 El segundo punto de vista desde el que se puede abordar la intolerancia es de **carácter histórico**. El grupo I se ha ocupado principalmente de este aspecto, no necesariamente remontándose demasiado lejos en el tiempo (en donde los ejemplos de intolerancia abundan en la historia de Europa occidental), sino concentrándose principalmente sobre el ejemplo de intolerancia más claro en nuestro pasado reciente: lo ocurrido durante la Segunda Guerra Mundial. En este grupo los participantes han puesto el acento sobre las principales consecuencias del racismo contemporáneo en Europa y en la forma en que fue presentado por los nazis y los fascistas en los años treinta y cuarenta. En la discusión algunos subrayan la brutalidad del movimiento nazi y declaran que esta experiencia quedará en la historia

como un ejemplo especialmente odioso del régimen totalitario. Todos los participantes del grupo admiten que es importante conservar la memoria de los hechos históricos para discutir los problemas del racismo y de la intolerancia en la Europa contemporánea. Reconocen también que los movimientos de este tipo no han desaparecido, sino persisten actualmente, aunque en formas diferentes.

1.3 En este marco geográfico e histórico los participantes se han esforzado por analizar qué es hoy día la intolerancia. ¿Cuáles son sus raíces? Esta cuestión de las raíces de la intolerancia fue examinada desde dos perspectivas diferentes, no excluyentes.

- a) Uno de los grupos se concentró, más al principio de sus discusiones, sobre las, **raíces culturales** de la intolerancia (y los prejuicios que las acompañan) como resultado de opciones culturales de la colectividad en la que vivimos, del temor a lo desconocido que no logramos superar y de la persuasión y presiones ocultas de los medios de comunicación.
- b) Otro grupo, y algunos participantes en la sesión plenaria final, puso el acento sobre otra fuente importante de intolerancia: las desigualdades **económicas y sociales** en nuestros días en Europa occidental.

1.4 Los informes y comentarios muestran que ha habido mucha dificultad para determinar el significado del término "intolerancia". De hecho, el Consejo de Europa no confió a la Conferencia una tarea fácil cuando le pidió tener un debate sobre el término. Según uno de los participantes, procede la intolerancia procede de la **agresividad humana**; según otro, forma parte de la **naturaleza humana** en cuanto que depende de la competencia, de la lucha por la vida, de la necesidad de la supervivencia. Estas implicaciones son de carácter cultural y económico a la vez y está justificado que los grupos de trabajo hayan mencionado estos dos aspectos diferentes del término analizado.

1.5 El grupo I ha intentado identificar mejor la razón de esta actitud discriminatoria que persiste en la Europa contemporánea. Uno de los participantes ha aludido a los movimientos políticos y ha subrayado que nos incumbe a todo como organizaciones de juventud el luchar contra la intolerancia.

1.6 El grupo III se ha preocupado más bien por el respeto a otros y ha dedicado sus discusiones a este aspecto de la "tolerancia", viendo en ella un valor positivo, tratando no sólo de "aceptar al otro" sino de adoptar una actitud más concreta y más positiva respecto a él.

1.7 La Tolerancia ha sido considerada por el grupo II como la condición fundamental para la existencia de una "democracia política real"; hay que intentar resolver los conflictos políticos "mediante procesos democráticos más bien que con medidas represivas o violentas contra individuos o grupos de la sociedad".

1.8 Lo que precede resume brevemente lo dicho en los tres grupos sobre «la noción de ¿intolerancia y es interesante notar que la intolerancia parece formar parte de la naturaleza e instituciones humanas hasta tal punto que incluso los ¿grupos minoritarios que parecen estar expuestos a la intolerancia, la ejercen ellos mismos. Hay ejemplo, una forma de "intolerancia unida a la defensa encarnizada de su identidad cultural. La línea que separa la tolerancia de la intolerancia es ciertamente difícil de trazar. Se ha dicho también que aun cuando unos grupos estén más claramente que otros expuestos a la intolerancia y a la discriminación, no hay que imaginar que la violencia ejercida abiertamente contra grupos de este tipo sea la única forma de violencia. Puesto que la violencia forma parte hasta ese punto de la naturaleza e instituciones humanas, se encuentra frecuentemente bastante violencia e intolerancia en las mismas estructuras que debieran favorecer la no violencia y la tolerancia. Es lo que se podría llamar **intolerancia estructural**, y el grupo III ha descubierto su presencia en algunas de nuestras

instituciones política,, religiosas, en algunas de nuestras organizaciones de juventud, en los medios de comunicación y, en general, en el sistema de comunicación y en algunas de las tradiciones de nuestras sociedades. El grupo III también ha observado que el sistema educativo puede convertirse en sí mismo en fuente de intolerancia y que pueden ser necesarios cambios radicales. El grupo II ha estimado que el mismo Estado estimula y aprueba muy frecuentemente la intolerancia, aunque tenga un papel primordial tomando medidas contra ella.

## 2. Grupos minoritarios

Más allá de estas formas estructurales de intolerancia hay formas de ella más claras. Es interesante observar que todos los grupos han mencionado en primer término a los trabajadores migrantes como el grupo que actualmente sufre más la intolerancia que cualquier otro. El grupo I ha estudiado varios de los problemas especiales que encuentran los jóvenes inmigrantes, hombres y mujeres, a la vuelta a sus países de origen, que plantea -el reconocimiento de sus estudios escolares, y su participación en la vida comunitaria y política. El grupo II ha creído que eran inaceptables, y en contraste con el importante papel que desempeñan en la economía de sus países de acogida, algunos aspectos de la situación de los trabajadores migrantes y, en especial, sus condiciones de vida. Este grupo ha recordado de modo especial la situación de los hijos de los trabajadores migrantes.

2.1 Hay un conjunto de recomendaciones que el grupo I ha propuesto al Comité de Ministros con vistas a una posible acción.

El Consejo de Europa debería:

- a) animar a los Estados miembros a garantizar a los trabajadores migrantes el derecho al voto en las elecciones del país en que viven y trabajan;
- b) animar a los Estados miembros a permitir a los trabajadores migrantes tener una doble nacionalidad;
- c) garantizar el derecho de los migrantes y de las demás minorías étnicas a hablar en su propia lengua, vivir según su cultura y practicar su religión;
- d) promover estudios en el terreno jurídico sobre la situación de los migrantes como víctimas de discriminación.

Los gobiernos deberían:

- a) garantizar a las minorías y a los migrantes una protección contra la discriminación en materia de vivienda, condiciones de trabajo y estatuto jurídico.

2.2 Los grupos de trabajo, y en especial el grupo I, han reconocido que los problemas planteados a los jóvenes inmigrantes son análogos a los que encuentran otros grupos minoritarios en la sociedad. Han puesto el acento sobre los derechos de los refugiados y han pedido con insistencia que los gobiernos europeos liberalicen sus procedimientos de admisión de refugiados políticos y de ejercicio del derecho de asilo, mejoren las condiciones de vida ofrecidas a estos refugiados y les reconozcan el derecho de asociarse y de tener actividades políticas.

2.3 Las minorías étnicas también constituyen un problema que exige nuevas a legislaciones y cambios que exceden el marco de las fronteras nacionales, aunque no sea más que porque muchas de ellas no se identifican con un único Estado-nación.

2.4 La cuestión étnica de la **discriminación sexual**, en particular contra las mujeres, ha sido objeto de profundas discusiones. Los participantes han hablado del papel de la mujer, de la discriminación respecto a ella en materia de acceso al trabajo, condiciones laborales, educación y seguridad social que le impiden todavía ejercer su derecho a participar en la vida de la sociedad en pie de igualdad con el hombre.

2.5 La discriminación que sufren grupos como los **objetores de conciencia** ha sido subrayada por el grupo II. En algunos países los objetores de conciencia son todavía castigados con prisión, en otros están amenazados con medidas discriminatorias antes de ser reconocidos, en otros son sometidos a formas discriminatorias de trabajo civil. En este terreno se ha creído necesaria una acción común a nivel europeo.

2.6 El grupo II también ha recordado que en un determinado número de países la **tortura y la pena de muerte** todavía se aplican pese a las diversas recomendaciones de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa.

También se ha recordado que, aunque el terrorismo sea en si mismo una de las violaciones más flagrantes de los valores y derechos humanos, el antiterrorismo representa también hoy en algunos países una amenaza para las libertades civiles.

2.7 Otros grupos víctimas de discriminaciones en el plano social son los **minusválidos, ancianos y analfabetos**. Todos ellos no son aceptados por la sociedad y no están en condiciones de ejercer plenamente su papel. La situación de los homosexuales ha sido recordada y se ha dicho que los Estados miembro deberían darles los mismos derechos que a las parejas heterosexuales cuando se trata de una relación entre adultos que consienten en ella voluntariamente.

### 3. Legislación sobre Derechos Humanos o la protección legal

Después del examen de esta larga lista de las múltiples formas de discriminación, se plantea la cuestión de saber cómo remediarla que se aborda desde la doble perspectiva **legislativa y pedagógica**. Se han planteado dos formas de luchar contra la intolerancia y de protegerse contra ella: **por un lado la protección por medio de la legislación**; por otro mediante **la educación**. El grupo II se ha preocupado principalmente de la protección por la legislación, aun cuando los grupos I y II también han formulado recomendaciones sobre este punto. El grupo I ha insistido sobre la necesidad de mejorar el estatuto jurídico de los grupos minoritarios en la mayor parte de los países de Europa recordando que, si es cierto que son necesarias medidas legislativas, estas no bastan para garantizar los derechos fundamentales y democráticos de los individuos. Según el grupo II la protección de los Derechos Humanos en los países de Europa occidental está lejos de encontrarse asegurada. Este grupo ha debatido largamente la definición del concepto global de los Derechos Humanos y de los individuos, tanto acerca de la evaluación de la actual situación en Europa occidental como sobre las medidas que han de tomarse para impedir la violación de estos derechos. Ha puesto a este respecto un principio fundamental aprobado definitivamente en la sesión plenaria final, a saber, que la definición de «**Derechos Humanos** no podría separarse de las de **tolerancia** y de un **régimen político auténticamente democrático**. Como consecuencia de una propuesta del Sr. Van der KLAUW, en uno de los discursos introductorios de la Conferencia, se ha emprendido un esfuerzo para definir la naturaleza de un régimen político verdaderamente democrático.

3.1 Se han subrayado especialmente los puntos siguientes:

- Igual importancia e indisociabilidad de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales;

- Necesidad de su expresión real en las actividades de la población en general.

3.2 El grupo ha reconocido en efecto que el ejercicio de los derechos humanos supone una sociedad caracterizada por la tolerancia respecto a los grupos raciales, religiosos, culturales, sociales y económicos. Es una condición previa al funcionamiento de una verdadera democracia. No podría haber tampoco jerarquía de los derechos humanos; los **derechos civiles, "políticos, económicos sociales y culturales** son indisolubles y de la misma importancia. Los participantes en este grupo, y muchos otros, han subrayado que el Consejo de Europa en materia de derechos humanos tiene una **misión doble: proteger los derechos definidos actualmente por la Convención 'y ampliar el alcance detesta garantizando libertades y derechos fundamentales complementarios.**

3.3 El grupo III también ha formulado algunas ideas sobre este punto en lo referente a las minorías (especialmente culturales, lingüísticas y raciales), subrayando que tienen derecho a existir, a tener su propio estatuto y a conservar su identidad. También tienen derecho a una ayuda por parte del Estado para asegurar su permanencia. Pero quizás más que estas peticiones. de medidas legislativas hay que retener la reflexión de este grupo, retomada en discusión plenaria, según la cual nosotros mismos y nuestras organizaciones debemos hacer el aprendizaje de los derechos humanos en la vida cotidiana. La "práctica" de los derechos humanos no puede imponerse únicamente desde arriba; tiene que venir desde nuestro interior. Sobre los derechos humanos el grupo II ha presentado una larga lista de recomendaciones:

3.3.1 La Convención Europea representa un instrumento internacional único en su género para la protección de los derechos humanos. Sin embargo, conviene dar una interpretación dinámica a los derechos que garantiza y, consiguientemente, reforzar el papel del Tribunal y de la Comisión Europea de los Derechos Humanos.

Los participantes han propuesto concretamente:

- a) que todos los Estados miembros reconozcan el derecho de recurso individual ante la Comisión;
- b) que la lista de los derechos individuales se amplíe;
- c) que la cláusula llamada de "no discriminación" (**artículo 14**) de la Convención sea reforzada y ampliada.

3.3.2 La indisolubilidad e igual importancia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales exigen que la Carta Social sea ratificada por todos los Estados miembros del Consejo de Europa y que se tomen todas las medidas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo, de los derechos enunciados en este instrumento, en particular el derecho al trabajo.

3.3.3 Es indispensable que los Estados miembros del Consejo de Europa hagan una declaración política sobre la intolerancia y los derechos humanos. Teniendo en cuenta la Resolución 743 (1980) y la Recomendación 4530966) de la Asamblea Parlamentaria, así como la Resolución (68) 30 del Comité de Ministros, debería pedirse a los Estados miembros que elaborasen una legislación eficaz contra la incitación al odio y violencia raciales, nacionales y religiosos, o si ya existe esta legislación, que la aplicase rigurosamente.

3.3.4 El Consejo de Europa debería evaluar las medidas existentes a nivel nacional e internacional para combatir la aparición de la intolerancia y del racismo en sus diversas formas y elaborar propuestas con vistas a consolidarlas.

3.3.5 Se llama la atención del Consejo de Europa sobre la importancia, para el desarrollo de la sociedad democrática, de una toma de conciencia sobre los Derechos Humanos por parte de la opinión pública. Esta toma de conciencia debería ser favorecida por la promoción de una enseñanza de los Derechos Humanos en todos los Estados miembros y a todos los niveles de la sociedad. Las organizaciones de juventud juegan un papel importantísimo a este respecto.

3.3.6 Con vistas a luchar contra algunas discriminaciones que se ejercen en los Estados miembros del Consejo de Europa se ha propuesto a dicho Consejo:

- a) tomar medidas eficaces para eliminar todas las formas de discriminación y elaborar una legislación modelo, teniendo en cuenta las enseñanzas obtenidas y los límites y dificultades con que se ha tropezado en la puesta en práctica de la Recomendación 453 (1966) de la Asamblea Parlamentaria;
- b) enmendar el artículo 16 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos a fin de eliminar las restricciones actualmente impuestas a la actividad política de los extranjeros y asegurarles el mismo estatuto que a los súbditos nacionales;
- c) luchar contra la discriminación respecto a las mujeres con una legislación eficaz que les garantice la igualdad de derechos y oportunidades;
- d) incluir en la Convención Europea sobre Derechos Humanos el derecho a la libre elección de la pareja sexual y recomendar a los Estados miembros que modifiquen las leyes vigentes que establecen discriminación entre relaciones heterosexuales y homosexuales entre adultos que consienten en ellas.
- e) promover el respeto a la identidad cultural de las minorías étnicas e invitar a las organizaciones de juventud a contribuir activamente a ella;
- f) actuar en favor de la total y definitiva abolición de la pena de muerte y estudiar los medios de incluir este objetivo en la Convención Europea sobre Derechos Humanos;
- g) pedir insistentemente la supresión de la tortura en el sentido más amplio del término;
- h) reconocer y garantizar con medidas legislativas el derecho a la objeción de conciencia;
- i) tomar medidas legislativas para proteger a los individuos contra la utilización abusiva de datos de carácter personal con fines privados o públicos;

3.4 Los participantes del grupo II y algunos otros participantes han subrayado que un gran número de peticiones formuladas por los grupos eran ya objeto de declaraciones y documentos del Consejo de Europa, pero **no siempre habían sido seguidas de hecho en las legislaciones nacionales**. Convendría, pues, durante los próximos años, insistir muy especialmente sobre este punto ante los gobiernos.

#### **4. Aprendizaje intercultural. Protección mediante la educación**

También se puede considerar la intolerancia desde la **perspectiva pedagógica** y combatirla mediante la educación. A este efecto el grupo III ha definido lo que debería ser, a su juicio, el sistema educativo del mañana para ofrecer un mejor marco de lucha contra la intolerancia. Lo ha descrito como "una nueva situación de aprendizaje en la cual se ayudaría a los alumnos de diferentes medios culturales a considerar sus diferencias como recursos que pueden utilizar para tomar mejor conciencia de su identidad, y no como anomalías respecto a normas definidas; un sistema en que cada Cultura sería colocada en el contexto de las otras con un proceso que suscitase una actitud de duda crítica respecto a uno mismo, de curiosidad por el otro y de comprensión e interacción entre los dos.

Los alumnos deberían participar en este proceso tanto en el plano afectivo como intelectual". Es, en resumen, un tipo de aprendizaje por la práctica. El grupo III ha citado dos medios para realizarla:

4.1 En primer lugar se podría hacer referencia otra vez a los **trabajadores migrantes**, considerados ya no como un grupo que se aparta de la norma o que crea problemas por no insertarse en un sistema o seguir la regla, sino como una fuente de enriquecimiento para la enseñanza escolar. Los hijos de los trabajadores migrantes deberían estar en pie de igualdad con los hijos de los súbditos nacionales y ser parte activa en el proceso de aprendizaje.

4.2 En segundo lugar conviene fomentar los intercambios de jóvenes permitiendo a personas de diferentes culturas vivir juntos. Los participantes han reconocido que el Consejo de Europa ya se había interesado por estos intercambios que pueden ser un medio eficaz para combatir la intolerancia, si se evita el peligro de hacer simples "excursiones turísticas".

Una recomendación dirigida al Consejo de Europa declara que hay que favorecer los intercambios de jóvenes para suscitar una toma de conciencia y comprensión cultural a condición de que: el contenido de los programas sea de calidad y prevea una buena preparación de los participantes; y las organizaciones de juventud sean consultadas sobre la elaboración y la puesta en práctica de estos programas.

4.3 Los grupos II y III han subrayado ambos que, en el futuro, el papel de la educación será evitar los comportamientos racistas y toda forma de propaganda racista. Hubo a este respecto un largo intercambio de puntos de vista durante la sesión plenaria final a propósito de una forma especial de intolerancia en la enseñanza: la intolerancia política. Este tipo de intolerancia aparece cuando se procede de manera que todos los docentes pertenezcan a una sola ideología política y se intenta excluir las demás tendencias. Aun subrayando la manifiesta necesidad de eliminar de las escuelas las propagandas racistas y fascistas, también se ha reconocido el valor de la educación política en los centros escolares y se ha insistido sobre el hecho de que ningún docente debe ser privado de su empleo por razón de sus convicciones políticas.

4.4 Ha habido particular dedicación a la preparación de los docentes para este nuevo tipo de escuela, subrayando que habrá que imaginar una **preparación sistemática para la educación multicultural**. Se entiende con ello la preparación de los docentes para tratar con alumnos de diferentes medios culturales, a fin de que ¿puedan conocer sus costumbres y sus hábitos, estar informados de la condición de los inmigrados en su medio de origen y de los problemas unidos a ello. Para ello será preciso preparar a nivel nacional programas especializados.

4.4.1 También se ha subrayado que hay sobre este punto una abundante bibliografía que no se encuentra necesariamente en Europa y que hay que hacer accesible este género de información.

4.4.2 Hay que revisar la organización escolar y tomar medidas para el niño que pertenece a un grupo minoritario no experimente como violencia el sistema escolar rígido que se le impone.

4.4.3 La enseñanza ha de estar organizada de forma flexible a fin de tomar en consideración las **fiestas y necesidades religiosas, alimentarias y culturales** de los niños que asisten a él.

4.5 Los **programas** escolares deberán incluir cursos sobre todas las formas de comunicación no verbal para favorecer los contactos humanos independiente mente de las barreras lingüísticas y un conocimiento recíproco más "emocional".

4.5.1 Hay que establecer programas de intercambio para hijos de trabajadores migrantes a fin de permitirles volver a su cultura de origen. Estos programas podrían ampliarse, por otra parte, a alumnos de la cultura mayoritaria para suscitar un cambio de los papeles en cursos de experiencia.

4.5.2 Las medidas que se tomen deberán tender a una educación que haga participar a los grupos mayoritarios y minoritarios en las decisiones para que exista una democracia pluralista en las escuelas.

4.5.3 La cooperación entre padres, docentes y asociaciones de grupos minoritarios es una condición previa esencial para la escuela del futuro.

A este respecto se han dirigido recomendaciones al Consejo de Europa:

- a) hay que adaptar la formación de los docentes, la organización y los programas escolares para posibilitar una concienciación y reconocimiento de todas las culturas;
- b) hay que elaborar programas para llegar a todos los jóvenes mediante la educación formal e informal y para dar a todos los inmigrantes por igual posibilidades de trabajar, vivir y estudiar en el país de acogida;
- c) hay que conceder apoyo económico a las asociaciones de inmigrantes y de grupos minoritarios para que puedan estar representados adecuadamente en los órganos de decisión de los diferentes países.

4.6 El grupo III se ha preocupado especialmente por los recursos económicos indispensables y ha subrayado que sería vergonzoso, en una época en que se reconoce que la educación es un arma válida para combatir la intolerancia, penalizar las actividades culturales a causa de restricciones económicas. Este grupo ha declarado:

“la crisis económica es actualmente una fuente de mayor intolerancia respecto a los grupos minoritarios. Sería ridículo que los gobiernos, reduciendo sus gastos por causa de la crisis, no acepten financiar los programas que permiten asociar [a educación a la lucha contra la intolerancia y la discriminación”.

4.7 El grupo III ha propuesto que se organice una "**Semana europea sobre la diversidad del hombre**" que tendría el objetivo de sensibilizar al público sobre el problema de la intolerancia y de reunir todos los elementos en un mismo lugar y un mismo tiempo. Abarcaría debates con los trabajadores migrantes, muestras y exposiciones, actividades explicativas del racismo y antisemitismo y las demás formas de discriminación. La elección del tema se inspira en la idea de que es mejor compartir y respetar la diversidad de los grupos sociales que tender a la homogeneidad. El grupo ha invitado al Consejo de Europa y a las organizaciones no gubernamentales a recoger esta iniciativa y ha redactado una recomendación este efecto.

## **5. Papel de las organizaciones internacionales no gubernamentales de la juventud**

Después de estudiar los problemas y los campos en que hay que intentar actuar, los participantes se han preguntado lo que podían hacer como miembros de organizaciones de juventud reunidos en una Conferencia sobre la Intolerancia.

5.1 El grupo II ha dicho: "Todos los participantes están de acuerdo en que las organizaciones no gubernamentales y especialmente las organizaciones de juventud tienen una

importante función en la educación sobre derechos humanos, en la sensibilización del público a los problemas de la intolerancia y en cuanto grupos de presión en el terreno de los derechos humanos. Las organizaciones de juventud deberían, además, animar a los grupos desfavorecidos a participar en su trabajo y organizar en favor de estos grupos acciones sobre el tema de la intolerancia".

5.2 El grupo III ha añadido: "Las organizaciones de juventud, deberían utilizar los ejemplos ya existentes de lucha contra la intolerancia o elaborar programas para favorecer el entendimiento racial, la formación política y la comprensión cultural, e intentar cooperar entre sí a este efecto. Las organizaciones de juventudes nacionales o internacionales, cada una en cuanto le corresponde, deberían evaluar y acoger a estas minorías. Procediendo de este modo no debería intentar una integración total, sino limitarse a dar un "estatuto" a las minorías, en virtud del cual tuvieran el derecho a ser diferentes dentro de la comunidad".

5.3 A este respecto, la Conferencia ha felicitado al British Youth Council por la interesante exposición que ha organizado. Esta campaña ha sido citada como ejemplo a seguir por las otras organizaciones de juventud en Europa.

5.4 Se ha notado también que las organizaciones de juventud deberían utilizar I de forma más eficaz su **estatuto consultivo ante el Consejo de Europa**. Muy frecuentemente estas organizaciones no aprovechan esta posibilidad y no participan en las reuniones sectoriales que les afectan. Deberían hacerlo más en el futuro.

5.5 Por último, las organizaciones de juventud deberían velar para que se difundieran más eficazmente las informaciones sobre la educación intercultural y pluralista.

5.6 Las organizaciones de juventud se han felicitado por la cooperación que ya existe entre el Consejo de Europa y ellas mismas, cooperación de la cual esta Conferencia es un ejemplo. Han reconocido que el Consejo de Europa es un instrumento de capital importancia -mediante su Centro Europeo de la Juventud y el Fondo Europeo para la Juventud- para el desarrollo de actividades internacionales de juventud y de aprendizaje pluricultural, a la vez que un medio de comunicación, diálogo y cooperación entre los Estados miembros.

5.7 La Conferencia también ha dirigido recomendaciones directamente a las organizaciones de juventud, que son invitadas a:

- a) animar a sus gobiernos nacionales a ejecutar las recomendaciones anteriores;
- b) hacer participar en sus actividades, especialmente a escala local, a los jóvenes pertenecientes a grupos "minoritarios";
- c) esforzarse por llevar a la opinión pública no sólo a aceptar a otros grupos de población, sino a reconocerlos, comprenderlos y apreciarlos.

## 6. El Consejo de Europa y sus Estados miembros

El papel que la Conferencia espera ver desempeñar al Consejo de Europa y a sus Estados miembros aparece claramente de las recomendaciones que se le han hecho y que indican implícitamente el camino a seguir. El grupo I en particular había aprobado vivamente la acción del Consejo.

6.1 El grupo III ha sugerido que el Consejo de Europa cree **módulos de formación e información para docentes**, centrándose especialmente en los problemas de los trabajadores migrantes.

6.2 Se ha hecho también una llamada al Consejo de Europa durante la sesión plenaria final para que se informe periódicamente de la ejecución por parte de los Estados miembros

de las recomendaciones que se les hagan y para que presente periódicamente informes sobre la forma en que los Estados miembros aplican estas recomendaciones.

## 7. Investigación

Aunque los documentos producidos por los tres grupos de trabajo hayan sido del todo pertinentes, ha sucedido frecuentemente a lo largo de esta Conferencia que los participantes han tropezado con situaciones de las cuales no estaban suficientemente informados y con problemas que no han sido aclarados verdaderamente por sociólogos, antropólogos e investigadores. En efecto, tratándose de la tolerancia, queda mucho por hacer no sólo en los campos político, jurídico, pedagógico, sino también en el **campo de la investigación**. Diferentes grupos han pedido que se subraye el valor de la investigación emprendida a nivel pluricultural y multinacional, como por ejemplo en el Consejo de Europa.

7.1 El grupo I ha declarado que durante la discusión han sido presentados al grupo de trabajo muchos ejemplos de discriminación contra las minorías. Aun reconociendo el interés de estos ejemplos, los participantes han destacado la necesidad de llevar a cabo una investigación científica sobre las razones principales de la intolerancia general respecto a las minorías. Han creído necesario promover y estimular este tipo de investigación para llamar la atención de los poderes públicos sobre la realidad de esta situación. El grupo ha formulado una recomendación dirigida al Consejo de Europa invitándole a emprender un estudio para identificar las diferentes formas de discriminación existentes en los diversos países miembros y las formas en que se manifiestan, así como un estudio global de la situación de las minorías en los Estados miembros.

7.2 El grupo II ha declarado que era difícil definir los límites de la tolerancia. La solución más fácil consiste en decir que estos límites defienden el hecho de que la tolerancia implica el respeto a los derechos ajenos. Son necesarios criterios objetivos para definir si deben poner otros límites para ampliar el campo de la tolerancia, por ejemplo, ante posiciones intolerantes y extremistas. Este punto ha sido efectivamente uno de los primeros obstáculos con que han tropezado los participantes: ¿qué significa verdaderamente la palabra tolerancia?; ¿hasta dónde se extiende?; tolerancia, ¿en qué dirección?

7.3 El grupo II ha hecho observar lo mal conocido que es el influjo de los **medios de comunicación**. Ha reprochado La estos medios el seguir manteniendo y agravando los estereotipos, por ejemplo, resumiendo 'las noticias en titulares que pueden dar una interpretación unilateral de los hechos.

7.3.1 Ha notado que los medios de comunicación tienen tendencia a sostener la cultura mayoritaria, pero ha añadido que el problema de estos medio debería ser objeto de una nueva reunión consultiva en el marco del Consejo de Europa entre los directores de los mismos, periodistas y organizaciones de juventud y propone una recomendación a estos efectos, según la cual, el Consejo de Europa debería promover la investigación sobre la influencia de los medios de comunicación con vistas a verificar los prejuicios de nuestras sociedades".

7.3.2 Siempre a propósito de los medios de comunicación, el grupo I y un participante en la sesión plenaria han pedido que "se "dedique tiempo a: las minorías ya los migrantes en la radio "y en "la televisión, en especial a los migrantes, para dar a conocer libremente sus grupos y sus necesidades"

# Segunda Conferencia sobre la Intolerancia

ESTRASBURGO 10-15 DICIEMBRE 1989

Casi diez años más tarde, los días 10 al 15 de diciembre de 1989 se tenía en Estrasburgo una **Segunda Conferencia sobre la Intolerancia** organizada en el **Centro de la Juventud** como organismo del **Consejo de Europa** al igual que la primera. Reunía a representantes de organizaciones juveniles de muchos Estados miembros del mismo Consejo, a organizaciones internacionales y a expertos, investigadores y especialistas en educación.

La situación europea en el tema de intolerancia no sólo no ha mejorado demasiado durante esta década, sino que se ha deteriorado considerablemente. De ahí la necesidad de seguir tratándolo.

## **I. La coyuntura histórica se ha modificado**

La segunda Conferencia sobre la Intolerancia tiene lugar en una situación en Europa y en el mundo que difiere radicalmente de aquélla que prevalecía en 1980 durante la primera Conferencia sobre la Intolerancia.

Si bien es cierto que diversas formas específicas de intolerancia aún existen y continuarán formando parte de la vida de la sociedad durante un tiempo indefinido, acaba de producirse una mayor apertura que atenúa considerablemente la amenaza de la intolerancia ideológica entre las dos partes de Europa y los dos bloques políticos y militares. Aunque cada manifestación de intolerancia constituye una amenaza para la libertad y la dignidad humana y provoca sufrimientos y un derroche de potencial de desarrollo humano, el conflicto ideológico Este-Oeste (acompañado de una confrontación económica, política y militar) era una amenaza para la supervivencia misma de la humanidad. Varias generaciones han sido obligadas a vivir con la idea de que era posible que la humanidad pudiera provocar en un instante su propia destrucción y también obligadas a vivir en la incertidumbre sobre la existencia misma de un futuro para ella.

Este temor y esta angustia han dado nacimiento a las formas más extremas de la intolerancia, que incluso no han sido abordadas en la primera Conferencia sobre la Intolerancia, probablemente porque quería evitar -lo que era comprensible y razonable- llegar a ser un instrumento de la guerra ideológica que hacía furor. Hoy, mientras somos testigos de sorprendentes reformas antiburocráticas y no violentas en Europa oriental que ponen realmente fin a la guerra fría y a las peores formas de intolerancia ideológica, el conjunto de la cuestión de la identidad europea y de la tolerancia debe ser visto bajo una nueva luz. Ahora la cuestión se presenta así: ¿existen constantes culturales, políticas y socioeconómicas que

constituyen la identidad no solamente de la Europa occidental, sino también de Europa en su totalidad? La nueva cuestión es también saber lo que significa ser tolerante o intolerante, dónde están los límites de la tolerancia y cuáles son las estrategias capaces de vencer la intolerancia en el conjunto de Europa. Por supuesto que la ampliación del contexto no excluye la posibilidad de evidenciar ante todo las manifestaciones de intolerancia que los jóvenes de Europa occidental observan o sufren en su propio país. Es normal que la Conferencia se haya concentrado sobre este último punto: la simple honestidad exige que se comience a barrer delante de la puerta, tanto más que es allí donde se puede actuar inmediata y concretamente.

## 2. Clarificación conceptual: Tolerancia, Intolerancia

Con el objeto de clarificar los mismos conceptos de los grupos han ensayado diferentes enfoques metodológicos. El grupo I ha comenzado por el examen del **concepto de tolerancia** tal como actualmente existe, el grupo II ha examinado las connotaciones del **término intolerancia** pasando revista a ciertos países europeos y el grupo III ha contribuido a establecer **ideas normativas de tolerancia y de identidad** formulando un cierto número de postulados y expresando las actitudes deseables frente a la identidad y diversidad culturales.

2.1. En base a estos datos, es posible elaborar **una definición de la tolerancia** que englobaría los tres elementos siguientes: en primer lugar la disponibilidad a aceptar la existencia y la permanencia de las diferencias en materia de ideas, lugares, apariencia física, tradiciones culturales, identidad de grupos, formas de vida; en segundo lugar la apertura a la innovación y al cambio y la voluntad de hacer un esfuerzo para comprender los verdaderos motivos del otro de desear cambios, incluso si no se está dispuesto a aceptarlos y a contribuir a su realización, en tercer lugar, la tolerancia es una actividad consciente autónoma en una situación donde hay efectivamente posibilidades de elección, este no es pisar los talones a las autoridades que son tolerantes en un momento dado en una situación dada, pero que pueden dar prueba de intolerancia en otro momento en otra situación.

2.2 La tolerancia a como valor absoluto y actitud deseable no ha sido aceptada sin crítica, pero ha suscitado oposiciones en varias ocasiones en el curso de los debates especialmente cuando su interpretación ha dado lugar a malentendidos. Las críticas han sido las siguientes: la tolerancia es demasiado pasiva, implica la ausencia de convicciones personales; tiene el riesgo de suponer la indiferencia hacia el otro, conducir a la noción de relatividad, no es exigida más que por los potentes, podría llegar a ser otro mito ideológico y la tolerancia ilimitada significaría la aprobación de males sociales inaceptables.

### 2.3 Se imponen algunas distinciones:

2.3.1 Ser tolerante, no es renunciar a toda convicción, sino únicamente a las convicciones rígidas y dogmáticas sobre las cuales no se quiere volver ante los argumentos sostenidos por un eventual contradictor. Es lo contrario de cerrar el espíritu a otras ideas, a otras opiniones, a otras formas de vida. Sin embargo, la tolerancia es una actitud, menos activa que lo que las lenguas nórdicas denominan "Frisind" y que consiste en intervenir en nombre de los derechos del otro, es decir,- según la bella fórmula de Voltaire- en arriesgar, si es preciso, hasta la propia vida por la libertad general de expresar opiniones con las cuales no se está

necesariamente de acuerdo. Por esto si la tolerancia es un valor importante, no merece la prioridad absoluta.

2.3.2 Sin embargo, la tolerancia no supone necesariamente la negligencia y la indiferencia. El mejor medio de expresar interés por lo otros no es “hacerles dichosos” por la fuerza imponiéndoles nuestros puntos de vista y nuestros valores. Uno puede esforzarse en comprometerse en un diálogo auténtico (es decir en el cual se permanece libre sin dominar a nadie), con el fin de convencer a un contradictor, pero si el diálogo fracasa, el solo medio de manifestar interés por el otro es el de dejarle decidir y actuar libremente por autodeterminación, incluso si este derecho debe ser de forma muy diferente.

2.3.3 La tolerancia comporta un peligro relativo —es decir el riesgo de considerar que todo el mundo tiene razón— en el solo caso donde se renuncia a sus propios valores, la controversia sobre el asunto Rushdie ha mostrado que el hecho de comprender perfectamente los motivos de una posición determinada con relación a condiciones históricas y culturales dadas, incluso de comprobar una cierta empatía con respecto a estos motivos, no significa que se debe admitir tal posición cuando viola los valores morales y los derechos humanos fundamentales.

2.3.4 Esto muestra los límites de la tolerancia. Las actividades que amenazan los valores esenciales afectando la vida humana, la libertad, justicia social, desarrollo, solidaridad entre los seres, no deberían ser toleradas. Esta no-tolerancia de lo inhumano no debe ser confundida con la intolerancia en cuanto expresión misma de la inhumanidad.

2.3.5 La tolerancia no es solamente una aspiración de los oprimidos; puede servir también de arma ideológica en mano de lo potentes. Tal es el caso cuando se pide a las personas mostrarse “tolerantes”, frente a la dominación, opresión, injusticia, militarismo y destrucción del medio ambiente. Sucede que se les invita a expresarse, pero de forma “razonable”, “tolerante”, “Constructiva”, absteniéndose sobre todo de poner en práctica sus palabras. Se trata de hecho de una pseudo tolerancia, de una tolerancia mítica que nos invita a pasar los límites de la verdadera tolerancia y de aceptar tranquilamente lo intolerable.

### 3. Las Raíces de la Intolerancia

3.1 Al inicio de la Conferencia, se ha dicho que la intolerancia forma parte de una naturaleza “humana y constituía "por ello un elemento normal de la sociedad. Este punto de vista ha sido combatido, pero de forma insuficientemente explícita. De hecho, se puede describir la naturaleza humana como dividida entre posturas antagonistas y profundamente arraigadas en cada uno de nosotros: entrar en competición, actuar de forma agresiva a la búsqueda de intereses egoístas; pero también cooperar con aquéllos que son diferentes, sentirse miembro de una comunidad, interesarse por los otros, preocuparse de los intereses de toda colectividad. La tolerancia no es pues solamente un producto de la civilización teniendo por función dominar una naturaleza humana presuntamente brutal, anormal o primitiva. Se sostiene que son precisamente las fuerzas contrarias a la civilización las que engendran a la vez -y cada vez más- la tolerancia y la intolerancia.

3.2 Entre las raíces sociales de la intolerancia, vale la pena enumerar las siguientes:

3.2.1 Una idea dogmática y normativa (en el fundamento mismo de toda cultura) de lo que el ser humano es y deber—ser, que rechaza todo otro punto de vista y todo otro comportamiento como desviado, depravado, amenazante, perverso.

3.2.2 Una forma de pensamiento rígido, reductor, puramente analítico, dicotómico, que domina en la ciencia y la filosofía occidentales -en particular desde Galileo y Descartes- y que, si se manifiesta sumamente fructuoso en el campo de las ciencias naturales y de la tecnología, se aplica mal a la realidad compleja de la historia donde nos lleva a no ver más que en términos de negro o blanco, positivo o negativo, bueno o malo, normal o patológico.

3.3.3 Una idea de la vida sumamente competitiva y agresiva mantenida por la economía de la modernidad y por el culto de un paradigma cuantitativo, expansionista y en sentido único del progreso. Desde Hobbes, los humanos están considerados como seres que tienen una tendencia natural a hacerse la guerra sin cesar. Partiendo de esto, se ha considerado que la paz y la colaboración entre los pueblos no dependen de una disposición natural del ser humano, sino constituyen un estado de cosas que no puede ser garantizado más que por un régimen coercitivo o por una iglesia que amenaza a los "pecadores" con horribles castigos.

3.3.4 La voluntad absoluta de poder político y económico es otro, factor de intolerancia creado por la política y la economía moderna. Incluso admitiendo que la voluntad de poder forma parte de la naturaleza humana, convendría establecer una distinción entre la potencia creadora, que no es exclusiva y que puede compartirse y la potencia dominadora, portadora de animosidad y de intolerancia:

3.3.5 La vida en estado de aislamiento social y cultural es un fenómeno premoderno, pero aún existen en nuestros días barreras ideológicas y culturales. Los individuos y los grupos que sólo conocen una cultura, un sistema político y un estilo de existencia, están convencidos que sólo su forma de vida es natural. Todo lo que se aparta de ella es percibido como contra natura, inferior y peligroso. Cuanto mayor es la ignorancia y el temor al otro, al extranjero, hay más intolerancia.

3.3.6 La civilización moderna ha reemplazado las jerarquías tradicionales por otras nuevas: en la burocracia del Estado, en los partidos políticos, iglesias, empresas e instituciones culturales. Incluso cuando pretenden ser tolerantes, estas minorías modernas del poder cultivan la intolerancia. Se esfuerzan en movilizar el apoyo del público para sus proyectos incitando a la intolerancia y encontrándole objetos de odio específico (de otros países, sistemas, iglesias, grupos sociales, movimientos sociales, minorías étnicas). En las coyunturas de crisis, es la mejor forma de desviar la atención de las poblaciones de los verdaderos problemas y de orientarlos hacia los conflictos étnicos o religiosos deliberadamente suscitados.

3.3.7 La necesidad de una mano de obra no cualificada, barata, lleva a millones de trabajadores migrantes, hacia los países más desarrollados de Europa occidental, en primer lugar procedentes del sur de Europa, menos desarrollado, después, de otros continentes. Los trabajadores migrantes no sólo ven cómo se les niega toda posibilidad de participación activa en la vida social, sino que, cada vez más, constituyen objetos de intolerancia y de odio a causa de su lengua, religión, cultura o de su forma de vida, o porque se resisten a la asimilación. Cuando una minoría se encuentra en un medio hostil y comienza a reaccionar ella misma de forma intolerante, se observa una escalada del conflicto.

3.3.8 Aún constituyendo una etapa importante en la lucha por la justicia social, el Estado providencia ha producido una nueva forma de intolerancia. Más que garantizar el pleno empleo reduciendo la duración del trabajo (lo que permite el rápido crecimiento de la productividad), ha excluido un cierto número de trabajadores del proceso de trabajo y, en una amplia medida, de la vida social activa a cambio de prestaciones materiales. Mientras que los derechohabientes de estas prestaciones están cada vez más frustrados y alienados, llegan a ser también objeto de intolerancia y de odio por parte de los contribuyentes con rentas pequeñas.

## 4. La reducción de la intolerancia ideológica en Europa y el problema de la identidad europea

4.1 El conflicto ideológico entre los dos sistemas políticos y económicos europeos se ha atenuado de forma espectacular, especialmente desde hace dos meses. La supresión del muro de Berlín es un gran símbolo de destrucción de estas fronteras que, durante largo tiempo, han dividido peligrosamente a Europa. El proceso de convergencia tiende a crear una pluralidad de sociedades mixtas presentando diversas formas de propiedades, diferentes grados de intervención del Estado y de regulación del mercado, y una diversidad de sistemas políticos más o menos liberales y pluralistas. Por primera vez en la historia, ha llegado a ser más que una noción geográfica: una asociación de estados, incluso mal estructurados, teniendo alguna cosa en común.

4.2 La cuestión de la identificación europea ha sido muy discutida en el seno del grupo III. Muchos de los participantes han expresado grandes reservas sobre el problema mismo de la identidad europea.

4.2.1 Algunas de estas reservas son de orden conceptual: la identidad es comprendida como una exclusión del otro, como un rechazo a la diversidad. Naturalmente, si se rebasa la conceptualización dicotómica simplista que caracteriza las ciencias naturales, la identidad podría significar características comunes en el seno de la diversidad, distinguiese de los otros no equivale necesariamente a excluirlas. Existen numerosos niveles de identidades, desde la identidad personal y la identificación con los diversos grupos a los cuales se pertenece. En el interior de Europa ya existen, desde hace siglos, identidades nacionales y regionales. La identidad de Europa no reúne a todos, y no excluye la posibilidad de establecer nuestra identidad común con los otros seres humanos en tanto que miembros de una misma especie.

4.2.2 Otra razón de la resistencia a la idea misma de identidad europea es de orden histórico. En nuestra historia reciente, la idea europea ha sido a menudo utilizada por grupos potentes de intereses: por los nazis en 1939-45, por la OTAN y los ideólogos de la guerra fría después de la Segunda Guerra Mundial, por las grandes empresas europeas en sus esfuerzos para contrabalancear las otras superpotencias económicas. Sin embargo, si se debe abandonar una noción porque se ha hecho un mal uso de ella, entonces sería necesario abandonar también todos nuestros conceptos más importantes, incluidos los de la paz, libertad, democracia y justicia.

4.3 La idea de identidad europea tiene su fundamento objetivo en ciertas constantes culturales que son específica y exclusivamente europeas, y que han tenido un papel esencial en la constitución de todas las culturas nacionales europeas. Sin pretender confeccionar una lista exhaustiva de estas constantes, es conveniente citar algunas.

La primera idea secular de igualdad de todos los seres humanos ha nacido en Europa, en la antigua Grecia. Los filósofos estoicos han afirmado que la igualdad de todos los hombres residía en el hecho de que estaban dotados de razón.

El racionalismo ha sido definido detalladamente en la filosofía griega antigua, en particular en los diálogos de Platón y en la lógica de Aristoteles. Otra contribución griega ha sido la Incluso si era limitada en una sociedad esclavista, cualquiera que sean las formas que ella haya podido adoptar, a continuación, ha permanecido como la forma de-organización

política en la cual el “demos”, es decir los propios ciudadanos, eligen libremente, sus responsables y ejercen sus funciones de dirección del Estado.

Otro pilar de la existencia política europea es el derecho romano. Éste desarrolla la idea según la cual la voluntad que forma las decisiones políticas no debe ser arbitraria sino estar reglamentada por leyes explícitamente formuladas.

El Renacimiento y el Siglo de las Luces han aportado la gran idea de la libertad humana, que estará en la base del Código de los derechos civiles del hombre, del liberalismo, como filosofía y sistema político. Por otro lado, la idea de justicia social aparece en los movimientos sociales radicales, desde los movimientos campesinos protestantes hasta los movimientos obreros del siglo XIX, pasando por la rebelión de los sans-culottes en Francia. Esta idea está en la base de la lista generalmente aceptada de los derechos sociales económicos del hombre.

Conviene mencionar otro pilar de la civilización europea. La idea de progreso; que se remonta al siglo XVII, ha tenido hasta ahora una aplicación limitada al progreso material cuantitativo, pero ofrece otra interpretación; la del completo desarrollo cultural cualitativo, de enriquecimiento de la vida humana, en el sentido en que lo entendía el Renacimiento.

Toda Europa se ha desarrollado sobre estas premisas culturales; sin ellas, ningún país europeo sería lo que es.

4.4 No hay duda de que la identidad europea existe en la diversidad. Además de identidades nacionales específicas, tenemos buenas razones para hablar de diferentes Europas: en efecto, la Europa del Este y la Europa del Oeste seguirán siendo diferentes durante un cierto tiempo en sus formas de propiedad, reglamentación económica y pluralismo político. Incluso en el interior de Europa occidental, se puede distinguir una Europa del Centro, del Norte y del Oeste (en sentido estricto). En una, el sistema político reposa sobre la idea de *Valksgeis* (espíritu nacional), en la segunda en la del *Folkelighed* (democracia en la base) en la tercera, sobre la de ciudadanía.

4.5 El grupo III insiste en sus conclusiones para que la identidad europea esté abierta a los cambios. Por otra parte, esta identidad europea comporta límites que es necesario rebasar. Europa no puede reducirse a los grandes valores comunes y durables de racionalismo, igualdad libertad, justicia social y progreso. Una parte de la identidad de Europa se compone de características negativas. La historia europea está llena de intolerancia, codicia, violencia y de individualismo posesivo. Europa ha creado imperios coloniales que ha dominado y explotado tanto tiempo como ha podido. El fascismo no ha nacido de la nada: tiene también sus raíces en estas características negativas de Europa.

En el momento en que abrimos un nuevo capítulo de la historia europea, que hace posible una Europa más tolerante más democrática y más justa, tenemos la responsabilidad, en tanto que jóvenes intelectuales comprometidos, de llegar a romper con la antigua agresividad y la antigua sed de dominación.

# Segunda Conferencia sobre la Intolerancia

ESTRASBURGO, 10-15 DE DICIEMBRE DE 1989

## Declaracion Final

La Segunda Conferencia sobre la intolerancia, organizada en el centro Europeo de la Juventud, en Estrasburgo, del 10 al 15 de diciembre de 1989, ha reunido a representantes de organizaciones juveniles de una gran variedad, a Estados miembros del Consejo de Europa, a organizaciones internacionales así como a expertos, investigadores y especialistas en educación.

Los participantes han centrado sus trabajos sobre tres temas principales:

- el análisis de los mecanismos de la intolerancia;
- la intolerancia contra los grupos;
- los desafíos a la identidad europea y la cuestión de la intolerancia.

Se puede definir la Intolerancia como todo comportamiento, forma de expresión o actitud que viola o denigra indebidamente los derechos del prójimo o invita a violarlos o a negarlos. A menudo "está asociada al , racismo, sexismo, xenofobia, "homofobia", fascismo y a manifestaciones análogas de odio racial, nacional, sexual, étnico, religioso o a otras formas de comportamiento que apartan a ciertas personas o categorías de personas o practican una discriminación a este aspecto.

Los participantes han llegado a la conclusión de que las recomendaciones de la Conferencia sobre la Intolerancia, celebrada del 9 al 11 de diciembre de 1980, en el Centro Europeo de la Juventud, están todavía de actualidad y reclaman su ejecución. A este fin, la Conferencia desea también insistir en las recomendaciones de la Segunda Conferencia de Ministros europeos responsables de la Juventud del Consejo de Europa, celebrada en Oslo los días 11 y 12 de abril de 1988. Los participantes han recordado igualmente la "Declaración sobre la Intolerancia, una amenaza para la democracia" del Comité de Ministros de fecha 14 de mayo de 1981.

La intolerancia esta y debe estar permanentemente en el orden del día de las actividades del Consejo de Europa para que el respeto de la dignidad y de la igualdad intrínseca de todos los seres humanos constituya una realidad de la vida diaria de los Europeos. La Conferencia ha subrayado la necesidad de seguir regularmente los progresos realizados en este campo en todos los Estados miembros. Ha insistido, igualmente, sobre la responsabilidad de las organizaciones juveniles que deben, por su acción, contribuir a la creación de una sociedad igualitaria y más justa.

La Conferencia es plenamente consciente de la existencia de numerosas recomendaciones del Consejo de Europa relativas a la lucha contra la intolerancia. Sin embargo, no han sido suficientemente aplicadas para mejorar la situación. Los participantes han observado que los años 80 han visto aparecer nuevas amenazas y nuevos desafíos para la tolerancia, especialmente un ostracismo mal dirigido pero creciente con respecto a los homosexuales, por el hecho de la propagación del SIDA, el ascenso del fanatismo religioso, que supone una polarización de la sociedad y la modificación del clima económico, y amplía el foso entre ricos y pobres.

Sin embargo, en Europa central y oriental se producen cambios aún más radicales, donde se asiste a la desaparición de muros y de barreras que la intolerancia había levantado entre los hombres.

La Conferencia ha invitado encarecidamente al Consejo de Europa y a sus Estados miembros a apoyar activamente estos progresos en todas partes donde se produzcan y a apoyar, cuando esto sea posible, las actividades gubernamentales (de juventud) en este campo.

La Conferencia ha estimado que ahora era necesario establecer una nueva carta de derechos teniendo en cuenta las reivindicaciones y las necesidades de algunas de las categorías más vulnerables de la población, lo que contribuiría a crear un contexto nuevo que permita afirmar la Convención Europea de los Derechos Humanos.

En el alba de un nuevo decenio, los participantes en la Segunda Conferencia sobre la Intolerancia han formulado las siguientes recomendaciones suplementarias:

### **Acción jurídica y política**

- Que se estimule la determinación y la acción de todos para hacer de forma que los derechos y las libertades no sean ni violadas ni puestas al servicio de la intolerancia, del rechazo, del odio o de la violencia;
- Que las organizaciones juveniles adopten políticas de igualdad de oportunidades y pongan en práctica estrategias concebidas para combatir la intolerancia y la opresión;
- Que el Consejo de Europa cree un Comité intersectorial encargado de vigilar y evaluar todas las medidas discriminatorias existentes en los Estados miembros y promover un gran proyecto interdisciplinar sobre la tolerancia;
- Que los Estados miembros del Consejo de Europa adopten legislaciones eficaces contra la discriminación garantizando la igualdad de los derechos y oportunidades para todos, independientemente de factores tales como la "raza" (\*), religión, sexo, opciones sexuales, situación económica, opiniones políticas, características étnicas, la invalidez o la edad;
- Que los Estados miembros del Consejo de Europa concedan las mismas posibilidades de estatuto social y jurídico a todas las formas de comunidad de vida, independientemente de las preferencias sexuales; que se facilite la naturalización y el derecho de voto de los inmigrantes en los Estados miembros del Consejo de Europa; que los Estados miembros del Consejo de Europa concedan a los gitanos y a los feriantes un estatuto étnico específico y reconozcan su derecho a la movilidad, así como a formas específicas de educación y alojamiento.

### **Educación e información**

Se invita encarecidamente al Consejo de Europa:

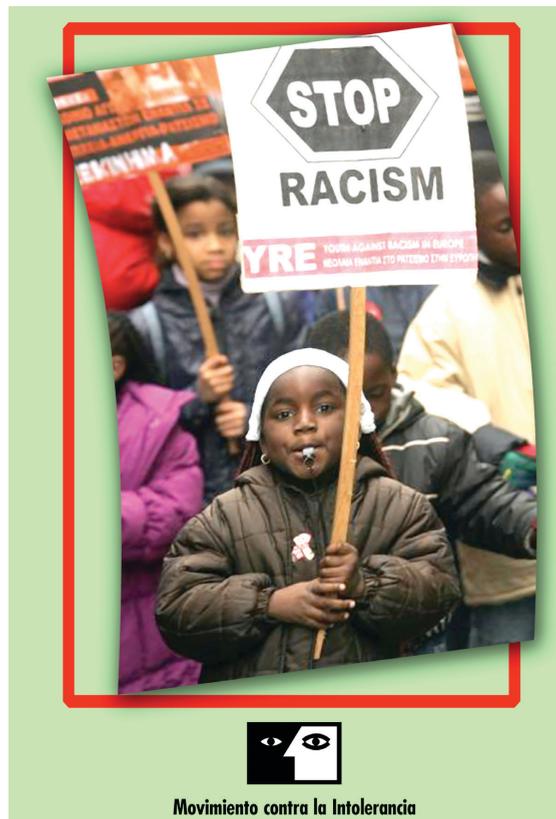
- a promover la introducción del aprendizaje intercultural como elemento obligatorio de la enseñanza primaria y media, así como el aprendizaje multicultural y la educación contra el racismo;

- a promover políticas de educación sexual no discriminatoria;
- a organizar una conferencia sobre el Islam en Europa, primera etapa de la búsqueda de un terreno de entendimiento y de la apertura de un dialogo entre las diversas religiones practicadas en Europa;

De acuerdo con la posición de la UNESCO que no reconoce más que **una sola raza, la raza humana**, considerando que el término de "razas" está desprovisto de fundamentos científicos.

- a promover la utilización de medios de comunicación; satélites y de la televisión para apoyar el aprendizaje intercultural la educación antisexita y antirracista.
- a organizar una campaña sobre el tema de la intolerancia en el mismo espíritu que la campaña Norte-Sur de 1988.

Se invita a las organizaciones juveniles a ofrecer una especial formación y apoyo a los grupos infrarrepresentados en sus estructuras de trabajo.



# Intolerancia y Derechos Humanos

## I. INTRODUCCION

El Comité de Ministros, inquieto ante el resurgir de diversas formas de intolerancia en varios países miembros, adoptó una Declaración sobre este tema (cfr. documento I). En este documento el Comité de Ministros recordaba su convencimiento de que la tolerancia y el respeto a la dignidad e igualdad intrínseca de todos los seres humanos eran la base misma de toda sociedad democrática y pluralista y que 'el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales era el fundamento de la justicia y de la paz en el mundo.

Se consideraba que el mejor medio de actuar contra todas las formas de intolerancia era proteger y consolidar las instituciones democráticas y fomentar la confianza de los ciudadanos en ellas. El papel capital de la educación y de la formación en la acción contra la intolerancia era afirmado una vez más, así como el reconocimiento de que el origen de esta estaba en la ignorancia, fuente de incomprensión, odio y aun de violencia.

El Comité de Ministros condenaba firmemente todas las formas de intolerancia, cualquiera que fuera su origen, rechazando todas las ideologías que llevan al menosprecio del individuo o a la negación de la intrínseca igualdad de todos los seres humanos.

Finalmente se decidió aumentar los esfuerzos en los niveles nacional e internacional, concretamente en el marco del Consejo de Europa, para actuar eficazmente contra la propagación de ideologías racistas y totalitarias.

## II. QUÉ ES LA INTOLERANCIA

Se puede calificar como **Intolerancia todo comportamiento, forma o actitud que viola o niega indebidamente los derechos ajenos o invita a violarlos o a negarlo**. Frecuentemente está unida al racismo y a tipos parecidos de odio racial nacional, étnico o religioso o a otras formas de comportamiento que practican la discriminación respecto a grupo, minorías o individuos, o que incitan al mismo.

En su forma más virulenta este **comportamiento** consiste en defender o en practicar abiertamente la violencia o en hostigar y discriminar a otro. Se puede, en este caso, hablar de intolerancia "flagrante". Un grupo de trabajo de la Conferencia sobre la intolerancia en Europa, organizada bajo los auspicios del Consejo de Europa en diciembre de 1980, ha hecho una distinción entre ésta y la forma de intolerancia estructural que a veces se encuentra en las instituciones y organizaciones públicas y privadas, sean políticas, culturales o religiosas y que puede aparecer también en los medios de comunicación y en algunas tradiciones de la sociedad y que, sin defender abiertamente la intolerancia, la fomentan y animan implícitamente.

Es claro que no todas las diversas formas de intolerancia son violaciones de los derechos humanos o de los individuos o grupos, sin embargo, dirigida como está contra los derechos de los individuos, toda forma de intolerancia es contraria a los valores comunes

de los Estados miembros del Consejo de Europa. Es contraria a su “patrimonio común de tradiciones políticas”, ideales de libertad y preeminencia de los derechos y a la noción de sociedad democrática expresada en el artículo 3 del Estatuto del Consejo de Europa y en la Convención de Derechos Humanos.

En el orden jurídico la principal expresión de intolerancia consiste en la discriminación, flagrante o intencional, por parte de los órganos estatales, o de instituciones públicas, privadas o de los individuos. Todas las medidas que ponen en práctica la idea fundamental de la igualdad de todos los seres humanos tienen una gran importancia para la prevención de la intolerancia, entre ellas figuran las disposiciones jurídicas que garantizan y refuerza la protección legal uniforme y la igualdad ante la ley. No hay que olvidar que algunas formas de trato diferenciado de grupos o de individuos, aunque admisibles en cuanto tales, pueden favorecer la discriminación la intolerancia entre otros aspectos.

### **III. EL TERCER PLAN A MEDIO PLAZO DEL CONSEJO DE EUROPA.**

El Comité de Ministros ha establecido un sistema de planificación y programación de actividades gubernamentales bajo los auspicios del Consejo de Europa.

En el tercer Plan a medio plazo (1987-1991) adoptado por el Comité de Ministros el 20 de noviembre de 1986 (Res.86.21), la promoción de los Derechos Humanos y de las libertades individuales es el primero objetivo interdisciplinar que se cita. La organización está a punto de estudiar nuevas formas de protección y se interesa en primer lugar por la situación de algunos grupos m'-as vulnerables. El problema de la tolerancia en el marco de las relaciones intercomunitarias llama muy especialmente la atención, así como la protección de los súbditos no nacionales. Además de este coloquio, recientes esfuerzos incluyen la organización de las jornadas europeas “Atrevámonos a vivir juntos”, organizadas en Estrasburgo del 25 al 27 de noviembre de 1987 por la Comisión sobre las Migraciones, Refugiados y Demografía de la Asamblea Parlamentaria, la conferencia interdisciplinar sobre los aspectos educativos y culturales de las relaciones intercomunitarias organizada conjuntamente, del 5 al 7 de diciembre de 1989, por el Consejo de Cooperación Cultural y por el Comité Europeo sobre Migraciones con el concurso del Comité de expertos para la promoción de la educación e información en el campo de los Derechos Humanos y por último, aunque no en último lugar, la Segunda Conferencia sobre la Intolerancia en Europa que se celebrará bajo los auspicios del centro Europeo de la Juventud en Estrasburgo del 10 al 15 de diciembre de 1989.

En el primer campo (Derechos Humanos y Libertades Fundamentales) el Consejo de Europa “intensificará sus esfuerzos para sensibilizar al gran público sobre los derechos humanos, así como sobre las responsabilidades que se derivan de ellos para el individuo.... E una sociedad plural”. En este sentido su función es identificar “las amenazas y desafíos nuevos a los Derechos Humanos y a la dignidad humana”.... Como la “xenofobia y el racismo, la intolerancia política, religiosa, social y cultural”. Analizar los conceptos básicos comunes a las democracias europeas sobre los Derechos Humanos, como “no discriminación e igualdad efectiva (pobres, grupos desfavorecidos, grupos minoritarios) etc.

En el campo tercero (problemas sociales y socioeconómicos) uno de los grandes ejes de trabajo es el desarrollo de los derechos de los migrantes y la ayuda a acciones que puedan conducir a una mejor comprensión recíproca entre las comunidades procedentes de la inmigración y las de acogida. La realización de estos objetivos pasa por medidas que tienden a promover “la integración y participación en la vida local”, acción en materia de “relaciones intercomunitarias” sobre la base una red de proyectos pilotos en los Estados miembros, así

como proyectos experimentales de educación y formación destinados a los inmigrantes y a sus familias.

La cuestión de la intolerancia depende también del campo cuarto (educación, cultura y deporte). El Consejo de Europa emprende una “acción educativa y cultural contra la violencia ... la xenofobia, el racismo y el sexismo” y contribuye a la educación para los Derechos Humanos en las escuelas y a una “educación intercultural en una perspectiva que supere el concepto tradicional del fenómeno migratorio”.

#### IV. INVENTARIO DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES PARA COMBATIR LA INTOLERANCIA.

##### A. Convención Europea sobre Derechos Humanos.

###### a) No discriminación.

Según la letra del artículo 14 de la Convención, *“el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en esta Convención debe estar asegurado sin distinción alguna fundada concretamente sobre el sexo, la raza, el color, la lengua, la religión, las opiniones políticas o cualesquiera otras, el origen nacional o social, la pertenencia a una minoría nacional, la fortuna, el nacimiento o cualquier otra situación”*.

Resulta claramente de su tenor que esta disposición no implica un derecho de protección contra la discriminación salvo cuando se trate de derechos y libertades definidos en la Convención. Tampoco impone – salvo en circunstancias especiales – obligación a los Estados contratantes de proteger a nadie contra una acción discriminatoria ejercida por individuos.

La comisión de los Derechos Humanos, con todo, ha creído que una discriminación, fundada en motivos distintos de los derechos garantizados por la Convención, podía entrar en la perspectiva de ésta. Ha estimado que la discriminación fundada en motivos étnicos o raciales podía equivaler a un trato degradante contrario al **artículo 3** de la Convención. Ha considerado *“que se reconoce generalmente que debe concederse particular importancia a la discriminación fundada en la raza y que el hecho de imponer públicamente a un grupo de personas un régimen particular fundado en la raza, en ciertas condiciones, puede ser una forma especial de atentar la dignidad humana”*.

En temas de posibles políticas discriminatorias respecto a la inmigración, la Comisión destaca que la discriminación racial podría ser un tratado degradante, y que “una discriminación fundada en un elemento distinto como la lengua no plantearía cuestiones de este tipo”. De aquí la Comisión ha estimado que “la denegación de conceder documentos de identidad a miembros de un **grupo nómada** puede plantear cuestiones en el campo de los **artículos 3 y 14** de la Convención en cuanto al respeto a su dignidad humana y a la forma en que son tratados”. Se puede ver en estas dos decisiones un signo de que la Comisión es especialmente sensible a los problemas referentes a la discriminación racial o étnica. Sin embargo sigue siendo cierto que la Convención no contiene una prohibición general de la discriminación racial o étnica.

###### b) Intolerancia y libertad de opinión y reunión pacífica.

Es claro que puede darse conflicto entre la prohibición de alguna forma de comportamiento intolerante y algunos de los derechos garantizados por la Convención, en parti-

cular la libertad de expresión y la de reunión (**artículos 10 y 11**). En principio, la misma manifestación de intolerancia está protegida por el **artículo 10**. El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos ha estimado en algunos asuntos que el **artículo** protege no sólo “las informaciones o ideas acogidas favorablemente o consideradas inofensivas, o indiferentes, sino también... las que tropiezan, chocan o inquietan al Estado o a una fracción cualquiera de la población”. Así lo requieren “el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura”.

El párrafo segundo de los **artículos 10 y 11** permiten imponer a la libertad de expresión o de reunión únicamente las restricciones previstas por la ley o “necesarias en una sociedad democrática”. Según la jurisprudencia esta necesidad debe equivaler a un imperativo social urgente.

Por el contrario, las disposiciones de fondo de la Convención hacen entender claramente que las libertades garantizadas en ellas deben ejercerse en tolerancia y respeto a los derechos ajenos. Esto resulta del párrafo segundo de los **artículos 8, 9, 10 y 11**, según los cuales el ejercicio de las libertades garantizadas en ellos puede ser objeto de una restricción necesaria “para la protección de los derechos y libertades de otros”. Estas disposiciones no significan que los derechos en cuestión deban restringirse en cuanto tales; indican, sin embargo, que la Convención concede un gran valor al respeto a los derechos de otro, incluidos en el ejercicio de los derechos que ella garantiza. Esto es particularmente cierto para la libertad de expresión enunciada en **artículo 10** donde se dice expresamente que el ejercicio de este derecho comporta “deberes y responsabilidades”.

Dicho esto, conviene mencionar otra disposición de la Convención. En su **artículo 17** excluye claramente de su protección los comportamientos y manifestaciones de intolerancia que pretenden destruir o limitar indebidamente los derechos garantizados por la misma Convención. El tenor del mismo es el siguiente: *“Ninguna de las disposiciones de esta Convención puede interpretarse como implicando para un Estado, un grupo o individuo, un derecho cualquiera para dedicarse a una actividad o de llevar a cabo un acto tendiente a la destrucción de los derechos y libertades reconocidos en esta Convención o a limitar estos derechos y libertades de modo más amplio que lo previsto en dicha Convención.*

Según la Comisión Europea de los Derechos Humanos “el fin general del **artículo 17** es impedir que los grupos totalitarios exploten en su propio interés los principios enunciados en la Convención”. El **artículo 17** no exige que se nieguen todos los derechos enunciados en la Convención. Se refiere a los derechos que permitirían intentar deducir de ellos el de dedicarse efectivamente a actividades que tienen intención de destruir los derechos y libertades reconocidos en la Convención.

En un asunto de propaganda racista, que se puede tomar como ejemplo de comportamiento intolerante, la política preconizada por los demandantes estaba inspirada por la preocupación general de proceder de forma que todas las personas que fueran de raza blanca abandonasen el territorio del Estado demandado y ello sin ninguna consideración a su nacionalidad, tiempo de residencia en el país ni a los lazos familiares, con menosprecio de consideraciones económicas, humanitarias u otras. La Comisión ha estimado que esta política “contiene manifiestamente elementos de discriminación racial, la cual está prohibida en los términos de la Convención y en otros acuerdos internacionales”. Se refiere a los **artículos 14 y 3** de la Convención y recuerda la prohibición de expulsiones colectivas de extranjeros enunciada en el protocolo nº 4 de la Convención, aunque el Estado demandado no hubiera ratificado dicho protocolo. Ha juzgado que los demandantes, vistas las disposiciones del **artículo 17**, no podían invocar ni el **artículo 10** de la Convención ni el **artículo 3** de primer protocolo adicional.

Independientemente de la ausencia de toda prohibición absoluta de discriminación, la Convención permite una cierta discriminación respecto de los no súbditos. Se trata de una

categoría de personas especialmente expuesta al comportamiento intolerante, cualquiera que sea la víctima. El **artículo 7** permite a los Estados contratantes imponer restricciones a los derechos garantizados por los **artículos 10, 11 y 14**, en lo referente a la actividad política de los extranjeros. No se encuentra nada parecido en los otros acuerdos internacionales sobre los derechos humanos, por ejemplo en el pacto internacional sobre los derechos civiles y políticos del cual son partes la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa. El **artículo 3** del primer protocolo reserva para los súbditos el derecho a participar en las elecciones, aunque esta restricción no esté formulada expresamente. Por último, los no súbditos no gozan de la misma protección en cuanto al derecho de entrar en el territorio de un Estado contratante y de residir en él.

La Convención Europea sobre Derechos Humanos está ratificada por 22 países miembros del Consejo de Europa (Finlandia, que no lo ha hecho todavía, se ha adherido al Consejo de Europa en mayo de 1989). El recurso individual está aceptado por todos los países contratantes y la jurisdicción del Tribunal está aceptada por todos los países miembros menos Turquía.

## **B. Carta Social Europea**

Los derechos enunciados en la Carta Social Europea se garantizan, en principio, a todos los súbditos de las partes contratantes. Su **artículo 19** prevé más concretamente medidas que han de tomar las partes en lo referente al derecho de los trabajadores migrantes y de sus familias a la protección y asistencia. En varios campos relativos a su empleo y situación social deben, en virtud de esta disposición, tener un trato no menos favorable que el reservado a los súbditos nacionales. En materia de intolerancia el **artículo 19**, párrafo 1, dispone que las partes contratantes se comprometen a *“tomar todas las medidas útiles, tanto cuanto lo permitan la legislación y los reglamentos nacionales, contra toda propaganda engañosa referente a la emigración e inmigración”*.

La Carta Social Europea había sido ratificada a 31 de julio de 1989 por todos los Estados miembros del Consejo de Europa, a excepción de Bélgica, Finlandia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Portugal, San Marino, Suiza y Turquía. Sin embargo no todos los Estados miembros contratantes han declarado que se consideraban vinculado por el **artículo 19**, tal como lo prevé el **artículo 20** párrafo 1b.

## **C. Convención Europea sobre el estatuto jurídico del trabajador migrante**

Tratándose de la situación de los trabajadores migrantes – grupo especialmente expuesto a los comportamientos intolerantes – la Convención europea de 1977 sobre el estatuto jurídico del trabajador migrante tiene una importancia particular. Ha sido ratificada a 31 de julio de 1989 por España, Francia, Noruega, Holanda, Portugal, Suecia y Turquía.

Destinado a reforzar la protección ofrecida por la Convención Europea sobre Derechos Humanos y la Carta Social Europea, este instrumento se funda sobre el principio de igualdad de tratamiento entre los trabajadores migrantes y los súbditos del país de acogida.

El término “trabajador migrante” designa “al súbdito de una parte contratante que ha sido autorizado por otra parte contratante a residir en su territorio para desempeñar un empleo asalariado”. La Convención no se aplica a los trabajadores temporeros o fronterizos.

Sus disposiciones se refieren a los principales aspectos del estatuto jurídico del trabajador migrante y, en particular, a la contratación, exámenes médicos y test profesionales, viaje, permisos de residencia y de trabajo, reagrupamiento familiar, vivienda, condiciones

de trabajo, transferencias de ahorros , seguridad social, asistencia social médica, finalización del contrato de trabajo, despido y nuevo empleo.

De este modo la igualdad de trato en materia de condiciones de trabajo y de derecho sindical está expresamente prevista en el texto de la Convención (**artículos 16,21,24 y 28**). Entre otras importantes disposiciones figura el derecho, para trabajadores migrantes en paro involuntario, de seguir residiendo algún tiempo en el territorio del Estado de acogida para buscar otro puesto de trabajo (**artículo 9 y 25**) . La Convención también contiene disposiciones referentes a la información adecuada para los migrantes en cuanto a sus derechos y obligaciones (**artículo 6**).

Conviene citar a este propósito la Convención (**nº 143**) del BIT “sobre las migraciones en condiciones abusivas y sobre la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato a los trabajadores migrantes” que había sido ratificada a 1 de Enero de 1989 por los siguientes estados miembros del Consejo de Europa: Chipre, Italia, Noruega, Portugal; San Marino y Suecia. También se ha de notar que un grupo de trabajo de las Naciones Unidas está elaborando actualmente una “convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias”. Naturalmente hay otros tratados internacionales pertinentes ratificados por los países miembros del Consejo de Europa. En esta nota basta mencionar solamente los más importantes:

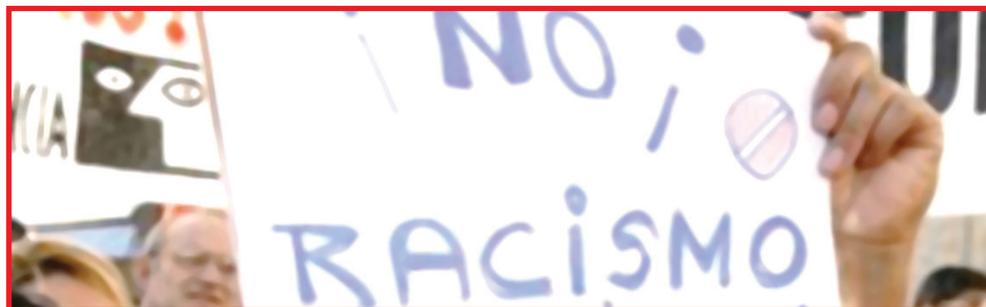
- los Pactos Internacionales de las Naciones Unidas sobre derechos civiles y políticos;
- la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial;
- la Convención de la UNESCO contra la Discriminación en la Enseñanza;
- y la Convención del BIT sobre las Discriminaciones en Materia de Empleo y Profesión.

En resumen, este inventario de acuerdos internacionales muestra que la mayor parte de los Estados miembros del consejo de Europa están obligados en el plano internacional a impedir la discriminación y la intolerancia de carácter racial, étnico y de cualquier otro tipo. Se han comprometido a garantizar la igualdad en muchos campos, muy por encima de las obligaciones que para ellos se derivan de la Convención Europea sobre Derechos Humanos. Esto implica la obligación de adoptar medidas positivas contra la intolerancia y algunas formas de discriminación, sea por parte de los poderes públicos, de particulares o grupos. También están obligados por el mismo motivo aplicar medidas especiales para proteger a las minorías expuestas a manifestaciones de intolerancia.

**Sólo una raza,  
la raza humana**



**Movimiento contra la Intolerancia**



## **SECRETARIA TECNICA**

Apdo. de correos 7016  
28080 MADRID

Tel.: 91 530 71 99 Fax: 91 530 62 29  
[www.movimientocontralaintolerancia.com](http://www.movimientocontralaintolerancia.com)

[Intolerancia@terra.com](mailto:Intolerancia@terra.com)

Twitter: @mcintolerancia

Facebook: [www.facebook.com/movimientocontralaintolerancia](http://www.facebook.com/movimientocontralaintolerancia)