PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

PROVISIONAL
2005/2008(INI)

24.2.2005

PROYECTO DE INFORME

sobre la protección de las minorías y las políticas de lucha contra la discriminación en la Unión Europea ampliada
(2005/2008(INI))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Claude Moraes

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO.....3

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la protección de las minorías y las políticas de lucha contra la discriminación en la Unión Europea ampliada
(2005/2008(INI))

El Parlamento Europeo,

– Visto, en particular, el Libro Verde de la Comisión sobre igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada (COM(2004)0379) y los informes anuales y temáticos redactados por el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia,

– Vistos los artículos 6 y 7 del Tratado UE, en los que se establecen los objetivos de desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia y dar cumplimiento a los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho,

– Vistos, en participar, el artículo 13 del Tratado CE, en el que se encomienda a la Comunidad la misión de luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual; el artículo 63 del Tratado CE, en el que se establece el marco de las políticas de asilo e inmigración con arreglo al cual se fomenta la integración de nacionales de terceros países; y los demás fundamentos jurídicos de la actuación de la Unión en este ámbito,

– Visto el Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa, en el que se desarrolla el acervo actual, sobre todo a través de la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, merced a la que el concepto de derechos fundamentales adquiere si cabe mayor relevancia[1],

– Visto el artículo 45 de su Reglamento,

– Vistos el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior y las opiniones de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, la Comisión de Cultura, Juventud, Educación, Medios de Comunicación de Deporte y la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (A6-0000/2005),

[1] Una vez que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa entre en vigor, el término "minorías" aparecerá por primera vez en el Derecho primario, en particular en dos disposiciones: El articulo 21 de la Carta (artículo II-81 de la Constitución), en el que se prohíbe toda discriminación ejercida por razón de "pertenencia a una minoría nacional", y el artículo I-2 de la Constitución, el cual alude a los "derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías" como uno de los valores en los que se fundamenta la Unión. Asimismo, la Constitución establece que la Unión "combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño" (segundo párrafo del apartado 3 del artículo I-3).

La dimensión política y la necesidad urgente de formular políticas de lucha contra la discriminación y de protección de las minorías

1. Considera de importancia capital para la Unión Europea ampliada de 25 Estados miembros y para sus 450 millones de habitantes:

   - reforzar los vínculos entre los pueblos de la Unión y el proyecto que ésta representa, al tiempo que se fortalece el sentimiento de pertenencia a la Unión Europea y el reconocimiento de la historia, la cultura, la identidad y el carácter distintivo propios de cada persona;

   - hacer la actuación y el ejercicio del poder más coherentes en los ámbitos local, regional, nacional y comunitario, de conformidad con el principio de subsidiariedad; y

   - aplicar cuanto antes la legislación existente en la materia;

2. Recuerda que aún no existe una definición comunitaria que establezca qué personas pueden considerarse miembros de una minoría y que tal concepto dista mucho de estar armonizado, ni siquiera en el ámbito de las Naciones Unidas o el Consejo de Europa[1];

3. Señala que, por lo general, las cuestiones relativas a las minorías en la Unión no han gozado de una prioridad lo suficientemente alta en la agenda comunitaria y ahora merecen que se les preste mayor atención con el fin de fortalecer la eficacia de las medidas adoptadas por las autoridades públicas en este ámbito; considera que, al respecto, la futura Agencia de Derechos Fundamentales desempeñará una función crucial;

4. Aboga por un enfoque integrado de la igualdad y la no discriminación y por la integración de tales conceptos en las políticas comunitarias pertinentes; considera que el objetivo consiste en garantizar que los Estados miembros aborden de manera eficaz y apropiada la creciente diversidad de sus sociedades en cuanto al origen étnico, la religión, la edad, la discapacidad o la orientación sexual;

Cómo lograr el equilibrio entre la integración y el fomento de la diversidad

5. Considera que, tal como se desprende claramente de las situaciones arriba descritas:

   - no existe una solución única para mejorar la situación de todas las minorías en todos los Estados miembros;

   - podrían desarrollarse unos objetivos mínimos comunes para las autoridades públicas de la UE, basados en la experiencia de numerosos Estados miembros y en la aplicación de los Convenios del Consejo de Europa tales como el Convenio marco

[1] Con arreglo al Convenio marco sobre la protección de las minorías nacionales, corresponde a los Estados Partes definir el significado de minorías (una prerrogativa reconocida en el Convenio marco como resultado de la cual las comunidades romaníes se reconocen como minoría nacional en determinados países pero no en otros).

sobre la Protección de las Minorías Nacionales y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias;

6. Señala que la Comisión ya ha tenido en cuenta tales disposiciones, en el marco de los criterios de Copenhague[1], durante las negociaciones para la adhesión entabladas con los países de la Europa Central y Oriental, Chipre y Malta y con los actuales países candidatos;

7. Señala que, con la ejecución de una política de protección de las minorías y contra la discriminación, la Unión no pretende poner en tela de juicio la estructura jurídica y constitucional de sus Estados miembros ni el principio de la igualdad de todos ante la ley;

Carencias en las respuestas de los Estados miembros en relación con las medidas basadas en el artículo 13 del Tratado CE

8. Considera, por tanto, que la Unión, de acuerdo con sus Estados miembros y aplicando los fundamentos jurídicos disponibles, debería establecer como prioridad el fomento de una política de integración coherente mediante la adopción de medidas legislativas y la concesión de ayuda financiera, con el fin de eliminar barreras y potenciar la protección de la diversidad cultural;

9. Lamenta la falta de progresos por parte de los Estados miembros en cuanto a la transposición de la Directiva 2000/43/CE[2] relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico e insta a la Comisión a incluir entre sus objetivos para el Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos (2007) la necesidad de hallar una solución que permita evitar los problemas referidos a:

   - la transposición tardía o incompleta del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros[3],

   - la no creación de organismos de promoción de la igualdad[4],

   - la formación y la creación de capacidad, que revisten la máxima importancia para que la legislación contra la discriminación sea eficaz (existe una clara necesidad de proporcionar formación a jueces, abogados, representantes de ONG, etc., en materia de disposiciones y conceptos clave tales como las definiciones de la discriminación

[1] Uno de los tres criterios de Copenhague exige la existencia de instituciones estables garantes de la democracia, la primacía del Derecho, el respeto de las minorías y su protección.
[2] DO L 180 de 19.07.00, p. 22.
[3] La Comisión ha iniciado ya procedimientos de infracción contra Alemania, Austria, Finlandia, Grecia, Luxemburgo y la República Checa por incumplimiento de la obligación de notificar. La publicación de las primeras dos sentencias del TJCE (Finlandia y Luxemburgo) está prevista para el 24 de febrero. A lo largo de 2005 se iniciarán procedimientos de infracción por "no conformidad" contra una serie de Estados miembros antiguos y nuevos, tan pronto como los servicios jurídicos de la Comisión hayan completado la evaluación de la legislación y del resto de información enviada por las autoridades nacionales.
[4] La Comisión alberga serias dudas sobre la independencia o la capacidad de los organismos de promoción de la igualdad cuya creación exige la Directiva 2000/43/CE: tales organismos no existen hoy en día o no funcionan plenamente en una serie de países (España, Luxemburgo, Alemania, Francia, Hungría y Malta).

directa e indirecta, la carga de la prueba, etc.),

- la difusión de la información, dado que la Directiva exige que los Estados miembros informen a la población de las disposiciones legislativas contra la discriminación (la participación de las ONG y los interlocutores sociales es esencial para lograr un mayor grado de concienciación y garantizar que la información sobre las oportunidades que se ofrecen en virtud de la Directiva se difunda entre las víctimas potenciales de la discriminación);

Minorías que padecen discriminación por razón de raza u origen étnico, orientación sexual, religión, discapacidad y edad [1]

10. Insta a las Instituciones de la Unión Europea, a los Estados miembros y todos los partidos democráticos europeos a que:

    - condenen todos los actos de intolerancia y toda incitación al odio racial, así como todos los actos de acoso o violencia racista;

    - condenen todos los actos y expresiones de antisemitismo e islamofobia;

    - condenen todos los actos de violencia motivada por el odio religioso o racial o la intolerancia, incluidos los ataques a lugares o santuarios religiosos;

    - condenen el hecho de que la discriminación por razones religiosas y étnicas se siga produciendo en diversos ámbitos pese a las importantes medidas adoptadas por la Unión Europea en aplicación del artículo 13 del Tratado CE;

11. Insta al Consejo, a la Comisión y a los diversos niveles de gobierno local, regional y nacional de los Estados miembros a coordinar sus medidas para combatir el antisemitismo y los ataques perpetrados contra grupos minoritarios, incluidos los romaníes y de terceros países, con el fin de cumplir los principios de tolerancia y no discriminación y de promover la integración social, económica y política;

12. Expresa su convencimiento de que tales esfuerzos deberían incluir asimismo el fomento del diálogo y la cooperación entre los diferentes segmentos de la sociedad a nivel local y nacional, lo que incluye el diálogo y la cooperación entre distintas comunidades culturales, étnicas y religiosas;

13. Se reafirma en su convicción de que la memoria y la educación son componentes vitales del esfuerzo por relegar al pasado la intolerancia, la discriminación y el racismo e insta al Consejo, la Comisión y los Estados miembros a intensificar la lucha contra el antisemitismo y el racismo fomentando la concienciación y también:

[1] Para garantizar que todas las personas que viven en la UE disfruten de protección jurídica contra la discriminación la Unión tiene a su disposición dos Directivas: la Directiva 2000/43/CE y la Directiva del Consejo 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303, de 2.12.2000, p. 16).

- desarrollando la capacidad de prevenir y responder con eficacia a la discriminación, en particular mediante el fomento de los recursos con que cuentan las organizaciones para actuar y a través del apoyo al intercambio de información y buenas prácticas y la constitución de redes de ámbito europeo, sin dejar de tener en cuenta las características específicas de las diferentes formas de discriminación;

- fomentando y difundiendo los valores y prácticas que subyacen tras la lucha contra la discriminación, lo que incluye el uso de campañas de concienciación, dado que prevenir la discriminación es tan importante como combatirla;

La comunidad romaní

14. Considera que la comunidad romaní necesita una protección especial, ya que con la ampliación de la Unión se ha convertido en una de las minorías más numerosas de la UE y, como comunidad, ha padecido una marginación histórica y se le ha impedido desarrollarse en determinados ámbitos clave: a menudo la cultura, la historia y las lenguas romaníes son olvidadas o denigradas;

15. Acoge con satisfacción la publicación del Libro Verde mencionado, en el que se tratan los problemas a los que se enfrentan los núcleos romaníes en la UE ampliada, la organización de seminarios destinados a las autoridades nacionales y referidos al modo de emplear los Fondos Estructurales para prestar ayuda a los grupos romaníes y otros grupos desfavorecidos y la creación por parte de la Comisión de un plan específico de aprendizaje destinado a los miembros de la comunidad romaní; considera, no obstante, que las situaciones desfavorables más palmarias podrían abordarse a través de:

- la ejecución de proyectos de integración conjuntos entre los Estados miembros en los que los miembros de dicha comunidad habita, con el fin de resolver, dentro de un plazo de diez años, las desventajas a las que se enfrentan los romaníes;

- el fomento de proyectos comunes financiados con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional,

- El fomento del conocimiento del idioma de los países en los que los miembros de esta comunidad habitan y la enseñanza de su idioma común, como modo de fortalecer su propia cultura y su cohesión social;

- la mejora del acceso al empleo, la vivienda, los servicios sociales y los regímenes de pensiones;

Nuevos inmigrantes

16. Considera que los nuevos inmigrantes pueden padecer formas específicas de discriminación que difieren en algunos aspectos de la discriminación a la que se enfrentan los ciudadanos de la UE pertenecientes a minorías étnicas establecidas de segunda, tercera o cuarta generación de inmigrantes.

Comunidades de minorías étnicas establecidas de origen inmigratorio

17. Considera importante distinguir entre inmigrantes recién llegados y personas pertenecientes a minorías étnicas establecidas que puede padecer diferentes formas de discriminación; señala con preocupación que las minorías étnicas establecidas siguen enfrentándose a la discriminación, por ejemplo en el trabajo, pese a contar con cualificaciones similares o superiores a las de quienes no pertenecen a minorías; reconoce que las minorías étnicas establecidas representan la mayoría de ciudadanos de la UE de orígenes étnicos extracomunitarios;

Diferentes minorías étnicas o nacionales que viven en el territorio de un Estado miembro

18. Considera que la necesidad más urgente de tales minorías consiste en integrarse en la sociedad cuanto antes, lo que exige que se siga simplificando el procedimiento de concesión de la nacionalidad; alienta a los Gobiernos de los Estados miembros que aún no han ratificado el Convenio marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales[1] a que lo hagan sin demora;

Medidas legislativas que deberán adoptarse antes de la entrada en vigor del Tratado constitucional

19. Felicita a la Comisión por su trabajo en relación con el artículo 13 y le insta a que continúe la aplicación de una estrategia general coherente en cuanto a los problemas a que se enfrentan las minorías en la Unión, mediante la aplicación de la legislación vigente en materia de lucha contra la discriminación y la posible adopción de acciones basadas en los siguientes artículos del Tratado:

    a) El artículo 13, referido a la política de lucha contra la discriminación; sirviéndose de dicho artículo, que es el que llega más lejos en relación con la protección de las minorías, como fundamento jurídico, la Unión podría desarrollar, basándose en su experiencia, las siguientes iniciativas, que ya se han iniciado, y reforzar varias disposiciones contenidas en el Convenio marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales, tales como el apartado 1 del artículo 3, los apartados 2 y 3 del artículo 4 y los artículos 6 y 8,

    b) El artículo 18 del Tratado CE, que trata de la libertad de circulación y el derecho de residencia, podría constituirse en una sólida base sobre la cual facilitar la circulación de personas pertenecientes a minorías, de modo que se evitara su aislamiento o la creación de nuevos "guetos";

    c) Los artículos 49, 95 y 151 del Tratado CE podrían proporcionar un sólido fundamento a la Unión en lo que atañe a la salvaguardia de los principios contemplados en el artículo 9 del Convenio marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales, tales como la libertad de expresión o el derecho a no padecer discriminación a la hora de acceder a los medios de comunicación;

    d) Los artículos 65 del Tratado CE y 31 del Tratado UE, que se refieren a la cooperación y la asistencia judiciales y engloban un contexto similar al del apartado 3 del artículo 10 del Convenio marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales,

son de importancia crucial para cualquier miembro de una minoría que busque asistencia en relación con procedimientos civiles o penales;

e) El artículo 62 del Tratado CE, que trata de la política de inmigración y sigue sin completarse seis años después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam; debe tenerse en cuenta la necesidad de integración en la sociedad de los inmigrantes regulares asentados desde hace tiempo en el país, tal como se expone en su resolución relativa a los vínculos entre la inmigración legal y la ilegal (informe Gaubert);

f) Las letras g, h, i y j del apartado 1 del artículo 137, que se refieren al empleo de los nacionales de terceros países, la integración de personas excluidas del mercado de trabajo y la lucha contra la exclusión social, constituirían una sólida base para nuevas iniciativas centradas en las minorías;

g) El artículo 149 del Tratado CE sobre la mejora del acceso a la educación podría contribuir, a través de dicha educación, a fomentar la integración de las minorías en la sociedad, tal como establecen los artículos 12 y 14 del Convenio marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales;

h) Los artículos 151 y 163 del Tratado CE, que versan sobre la cultura y la investigación, podrían revestir importancia en lo tocante al desarrollo de programas comunes destinados a la minorías en dichos ámbitos (tal como establece el artículo 12 del Convenio marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales);

Futuras medidas económicas y financieras

20. Considera que la Unión debería complementar la actuación de los Estados miembros a los niveles local, regional y nacional con una financiación adecuada:

- facilitando que las minorías se beneficiaran, en particular, de los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión, el Fondo Social Europeo y la Iniciativa Comunitaria EQUAL;

- creando nuevos proyectos piloto y redes de solidaridad basados en los artículos del Tratado mencionados, así como iniciativas adecuadas junto a los terceros países de los que proceden las minorías;

Insta a los Estados miembros a que, en este contexto, deleguen en las autoridades regionales y locales parte de su facultad decisoria en relación con los Fondos Estructurales, de conformidad con la política de descentralización de la Unión;

Aplicación de medidas y mecanismo de información

21. Acoge con satisfacción las iniciativas emprendidas por la Comisión en este ámbito, a saber:

- la creación el Presidente de la Comisión del Grupo de Comisarios responsable de Derechos Fundamentales, que desempeñará un papel crucial para la protección de las

minorías y la no discriminación;

- la creación de un grupo interservicios que reúne a representantes de 14 servicios de la Comisión;

22. Se declara convencido de que, de conformidad con el principio de subsidiariedad, debería entablarse una estrecha cooperación entre los representantes de las minorías en el ámbito de las instituciones locales, regionales, nacionales y europeas; considera que tal cooperación debería basarse en:

- una evaluación comparativa clara, de modo que resultara posible evaluar si las acciones emprendidas cumplen los requisitos previamente definidos;

- el método abierto de coordinación, que conjuga las acciones de las autoridades de diferentes Estados miembros y de los representantes de las Instituciones europeas;

23. Considera esencial que la Agencia de Derechos Fundamentales se constituya en un instrumento de cooperación con las instituciones europeas útil en estrecha coordinación con las instituciones nacionales en materia de derechos fundamentales; cree que la Agencia debería controlar asimismo las repercusiones de las políticas delineadas en la presente resolución y debería informar regularmente al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales;

24. Invita a la Comisión a comenzar el examen de la aplicación de la Directiva 2000/43/CE, con el fin de fortalecer las medidas de lucha contra la discriminación de la Unión Europea y organizar una conferencia de gran calado en la que participen todas las instancias afectadas, en particular los representantes políticos, los representantes de las instituciones públicas nacionales, regionales y locales, las ONG y las asociaciones que operen en este ámbito;

25. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión y a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros y de los países candidatos.