

FÒRUM DE DEBATS

CIUDADANÍA Y SOLIDARIDAD
EN LA UNIÓN EUROPEA

BENITO SANZ DÍAZ

JOSEP ALMENAR NAVARRO

CONCHA BLAT MELLADO

Editores



VNIVERSITAT ID VALÈNCIA

ORGANIZA

FUNDACIÓN GENERAL
VNIVERSITAT  VALÈNCIA



GRUPO
DEL PARTIDO
DE LOS
SOCIALISTAS EUROPEOS

Colaboran



OFICINA DE LA
COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
EN MADRID

DEPARTAMENTO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO
MORAL Y POLITICA

VNIVERSITAT  VALÈNCIA



*Club
Enlace*



p e r s o n a s g r e e n e s o g l o b a l

© de esta edición, Universitat de València, 1999

Diseño de la colección: Enric Solbes

Printed in Spain / Impreso en España

Depósito legal: V-3.609-1999

Artes Gráficas Soler, S. L. - La Olivereta, 28 - 46018 Valencia - 1999

- 9 PRESENTACIÓN
Benito Sanz Díaz y Josep Almenar Navarro
Directores del curso
- 15 ¿TIENEN FUTURO EL TRABAJO
Y EL BIENESTAR?
Enrique Barón Crespo
Eurodiputado. Presidente Parlamento Europeo. 1989-92
- 32 APORÍAS DE LA CIUDADANÍA EUROPEA
Javier de Lucas
Catedrático de la Universitat de València
- 56 EUROPA: ¿MIEDO A LA SOLIDARIDAD?
Emilio Menéndez del Valle
Embajador de España.
Coordinador para Oriente Medio de la European
Community Humanitarian Office (ECHO)
- 69 MIGRACIÓN Y DESARROLLO.
ACCIÓN DE LA ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES
Concha Blat Mellado
Universitat de València
- 96 LA SOLIDARIDAD
VISTA DESDE EL PUEBLO SAHARAUI
Mohamed Sidati
Ministro de la Presidencia
de la República Árabe Saharaui Democrática

CIUDADANÍA Y SOLIDARIDAD
EN LA UNIÓN EUROPEA

PRESENTACIÓN

El curso CIUDADANÍA Y SOLIDARIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA celebrado los días 2, 3, y 4 de noviembre de 1998 en el Colegio Mayor Rector Peset se planteó *para difundir los valores de la solidaridad y la ciudadanía entre estudiantes universitarios valencianos*. Temas como el valor de la solidaridad, el ciudadano en la Unión Europea, el ciudadano frente al Estado, los “otros” ciudadanos, asilo, inmigración, refugiados, derechos y ciudadanía en la Unión Europea y el resto del mundo, la globalización, las ONGD, etc., son algunos de los temas que se abordaron en el curso.

Los ponentes fueron elegidos en función de sus conocimientos sobre estos temas, entre personas relacionadas con organizaciones vinculadas a la solidaridad y ONGD, profesores y estudiosos de temas referentes a la ciudadanía, europarlamentarios, dirigentes de partidos políticos, etc. El programa que se desarrolló fue el siguiente:

2 de noviembre 1998

- Apertura del curso: Pedro Ruiz Torres. Rector de la Universitat de València.
- Presentación del curso: Benito Sanz Díaz. Director del Curso.
- Parlamento Europeo y ciudadanía*. Enrique Barón Crespo. Eurodiputado. Presidente Parlamento Europeo. 1989-92.
- La cultura, factor de integración en la Unión Europea*. Javier Sanz Fernández. Eurodiputado.
- Los derechos de la mujer en Europa*. Maruja Sornosa Martínez. Eurodiputada.

- Ciudadanos en Europa*. José Manuel García-Margallo. Eurodiputado.
- Mesa redonda: *Solidaridad y partidos políticos*.
Pasqual Mollá. Diputado EU-EV. Corts Valencianes. Pedro Zamora. Diputado NE. Corts Valencianes. Alfonso Novo. Eurodiputado.- Grupo de la Coalición Radical Europea (CRE). Modera: Josep Torrent. *El País*.

3 de noviembre

- Emigrantes del norte de Africa en la Unión Europea*. Carmen Cerdeira. Presidenta de Solidaridad Internacional.
- Los Derechos Humanos a final de siglo*. Francisca Sauquillo. Presidenta del Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL). Eurodiputada.
- Las ONGDs en Europa*. Angeles Yáñez-Barnuevo. Vicepresidenta de SOLIDAR en Europa.
- Aporias de la ciudadanía europea*. Javier de Lucas. Catedrático de Filosofía del Derecho. UVEG
- Asilo, inmigración y refugiados en la Unión Europea*. Natalia Ribas Mateos. Doctora en Sociología.
- Mesa Redonda: *Solidaridad y Organizaciones No Gubernamentales*.
Gracia Santos. Presidenta de Pau i Solidaritat y coordinadora de las ONGD del PV. Francisco Torres. Centro de Recursos Just Ramirez-REVOLTA. María Huertas. Mujeres de negro. Txema Laullón. Presidente de la Asociación Progreso de las Comunicaciones APC. Joaquin Arnau. Coordinador de Amnistía Internacional. Valencia. Modera: Josep Enric Pons Grau. Eurodiputado.

4 de noviembre

Por una Carta de los derechos cívicos y sociales de los ciudadanos europeos. Diego López Garrido. Catedrático de Derecho Constitucional.

La solidaridad vista desde el pueblo saharauí. Mohamed Sidati. Ministro de la Presidencia de la República Árabe Saharaui Democrática.

Mesa redonda: *Solidaridad y Organizaciones No Gubernamentales.* Amparo Sánchez Máñez. Vicepresidenta estatal de Médicos del Mundo y Delegada en la CV. Celestino Navarro Amorós. SOS Racisme. José Luis Ábalos Meco. Presidente Fielso. Vicente de Mingo. Directivo del Club Enlace. Modera: Lara Ripoll. *Levante-EMT.*

La Unión Europea y el codesarrollo a través de las migraciones. Ernesto Vidal. Profesor de Filosofía del Derecho. UVEG.

Europa: ¿Miedo a la solidaridad? Emilio Menéndez del Valle. Embajador de España. Coordinador para Oriente Medio de la European Community Humanitarian Office (ECHO).

El objetivo era dar una visión plural y por ello se invitó a participar a ONGs: Solidaridad Internacional, Amnistía Internacional, Pau i Solidaritat, SOLIDAR, Médicos del Mundo, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, SOS Racisme, Fielso, Centro de Recursos Just Ramirez-REVOLTA, Mujeres de negro, Club Enlace, Asociación Progreso de las Comunicaciones, etc. Otros participantes fueron el Coordinador para Oriente Medio de la European Community Humanitarian Office ECHO, el Ministro de la Presidencia de la República Árabe Saharaui Democrática, 8 Eurodiputad@s -PSOE, PP, IU, NE y CRE-, así como 4 Diputad@s Cortes Valencianas. Por la Universidad intervinieron Javier de Lucas, Diego López Garrido, y Ernesto Vidal.

Además intervienen como presentadores de los ponentes polí-

ticos, profesores de universidad, dirigentes sociales, etc.: Ricardo Peralta (Diputado nacional NE), Amparo Ferrando, Carmen Ninet, Amalia Alba, Francisco Visiedo, Maite Noguera, Ramón Aguilar, Julia Sevilla, Enric Lujan, Conxa Blat y Andrés Perelló (Diputado PSOE).

Al curso asistieron más de 200 estudiantes de la Universidad de Valencia, de edades entre 18-24 años, de Económicas, Derecho, Historia, Filosofía, Administración de Empresas, Relaciones Laborales, etc., además de personas vinculadas a la Universidad, periodistas, etc.

Benito Sanz Díaz
Josep Almenar Navarro
Directores del curso



Presentación del curso *Ciudadanía y Solidaridad en la Unión Europea* por el rector. De izquierda a derecha Concha Blat Mellado (Secretaria del curso); Enrique Barón Crespo, eurodiputado socialista (Presidente del Parlamento Europeo. 1989-92); Pedro Ruiz Torres, Rector de la Universitat de València; Benito Sanz Díaz y Josep Almenar Navarro (Directores del Curso).



Dos de los ponentes del curso. A la izquierda **Mohamed Sidati**, Ministro de la Presidencia de la República Árabe Saharaui Democrática (*La solidaridad vista desde el pueblo saharauí*). A la derecha **Emilio Menéndez del Valle**, Embajador de España, Coordinador para Oriente Medio de la European Community Humanitarian Office ECHO (*Europa: ¿Miedo a la solidaridad?*).

¿TIENEN FUTURO EL TRABAJO Y EL BIENESTAR?

*Enrique Barón Crespo*¹

Presidente Parlamento Europeo. 1989-92. Eurodiputado

Se recuerda el siglo XIX como el de Gran Bretaña. Era el poder económico dominante. Se recordará el siglo XX como el de Estados Unidos. Era, y es, el poder económico dominante. El siglo XXI no ha comenzado aún en términos de calendario, pero un historiador económico futuro que mire hacia atrás fechará el fin del siglo XX algo antes. Del mismo modo que la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 marcó el final de la vieja confrontación entre capitalismo y comunismo, la integración del Mercado Común Europeo el 1 de enero de 1993 significará el comienzo de una nueva competición en un nuevo siglo al comienzo del Tercer Milenio.

LESTER THUROW Head to Head

Hasta ahora la reflexión se ha centrado de manera preponderante en los aspectos institucionales de la gestación y aplicación del TUE. No obstante, el aspecto más original de la construcción europea es su dimensión de "revolución social" En efecto, los pasos decisivos de la Comunidad han consistido en dismantelar *de facto* las barreras fronterizas, aduaneras, arancelarias y, también, psicológicas y culturales que los europeos occidentales habían ido edificando y superponiendo durante siglos. El método ha sido, más que eliminar la raya del mapa, suprimir sus efectos, convirtiendo en realidad las cuatro libertades fundamentales: la de establecimiento y desplazamiento de los ciudadanos, así como las de movimiento de bienes, servicios y capitales. Ello supone ampliar de manera decisiva el campo de acción de los agentes sociales, individuos o empresas, generando, en consecuencia, un gigantesco proceso de reasignación de recursos y funciones tanto a nivel geográfico como sectorial.

Pero no era el final. Con ello se abrió una nueva etapa de profundos cambios en la que el proceso de integración socioeconómico ha proseguido al menos tanto por la vía de la integración «real», es decir, por la actuación y adaptación de los sujetos privados, como por la vía de la integración «oficial», que responde a la formulación de políticas activas, como son la agrícola, la social, o las transferencias vía los fondos sociales, estructurales o de cohesión.

En cualquier caso, ha continuado el proceso de modernización, con sus aspectos positivos y también negativos. De un lado, la progresiva internacionalización de la vida socioeconómica con una mayor dinámica innovadora, que exige más flexibilidad y movilidad, así como una creciente división del trabajo dentro y fuera de la CE, lo cual genera mayor demanda de educación y formación, al tiempo que ofrece nuevas oportunidades. De otro lado, la presión del mercado, el constante aumento de la productividad y la necesidad de crecimiento conllevan la destrucción de puestos de trabajo por las racionalizaciones y el ocaso de enteros sectores industriales, el cierre o deslocalización de plantas no competitivas, el declive de ciertas regiones y el surgimiento de otras, y una creciente presión sobre el sistema de seguridad social, con el escenario del otoño demográfico europeo al fondo.

Si a esto se añade el terremoto político en el continente y la crisis del Estado del bienestar, se explica el súbito cambio de escenario. Con ello se está creando y consolidando la primera potencia comercial del mundo, con 380 millones de ciudadanos europeos viviendo en democracia, paz y prosperidad. A sus puertas se agolpa la casi totalidad de los europeos del centro y del este del continente, que quieren participar activamente en el proceso de ampliación. El último paso ha sido la creación de la UEM, con el nacimiento del euro.

Paradójicamente, no se puede decir que la sensación de bienestar haya aumentado en términos parecidos. Una vez conseguido el objetivo, aunque no sea totalmente, la sensación dominante es

más de incertidumbre y desasosiego que de alegría o satisfacción. Frente a las promesas de nuevos horizontes, existe un claro riesgo de que se identifique Unión Europea con el fin del bienestar y del empleo estable.

Es sintomático al respecto lo ocurrido con la tesis de la Comunidad como elemento mejor situado en la competencia tripolar entre EE UU, Japón y la CE, tesis que no ha sido sólo fruto del trabajo de propaganda de la Comisión, sino que ha sido defendida con argumentos convincentes por personas tan distintas como Michel Albert, quien en su libro *Capitalismo contra el capitalismo* aboga por el modelo renano, con su mezcla de eficacia y equidad, o por Lester Thurow, que afirma en *Head to Head* que Europa está en mejor posición. Dos libros de lectura obligada, que resulta conveniente complementar con la del sugestivo ensayo sobre la sociedad *postcapitalista* del autor austroamericano Peter F. Drucker, par situar a la Unión Europea en su contexto y ante sus desafíos².

En esta tríada, Europa aparece más vulnerable en la medida en que no es una patria consolidada, sino una entidad política y económica en construcción. Avanza y se consolida, en periodos de crecimiento, mientras que adquiere un tono agonizante en periodos de recesión, en los que se queda a la defensiva. Jean Boissonat lo ha expresado con lucidez al escribir que «la construcción europea sólo convencerá a los pueblos europeos si pueden medir sus efectos. En política, las palabras convencen cada vez menos. Sólo los hechos cambian las mentes. Y desgraciadamente, en este momento la Comunidad lucha contra la crisis más evitando desastres suplementarios —lo cual no se ve— que lanzando contraofensivas victoriosas».

En el debate actual sobre la globalización y sus respuestas se entrecruzan, en realidad, tres cuestiones distintas:

1. El siempre vigente dilema zona de librecambio espacio económico y social común.

2. Las políticas a formular para generar empleo. Esta cuestión comporta la reconsideración sobre el futuro del Estado del bienestar y la cultura de la estabilidad.

3. La relación de la Comunidad con el resto del mundo, en un contexto de universalización económica y comercial, en el que se van extendiendo las organizaciones regionales comerciales reguladas en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

La búsqueda de salidas hay que abordarla con dos ideas fundamentales: el sistema está vivo y es cíclico, lo cual significa que experimenta crisis periódicas; hay años de vacas gordas y de vacas flacas. Además, el ritmo de progreso y cambio está en constante aceleración, lo que acrecienta sus efectos desestabilizadores en la sociedad, ya que el proceso de cambio no beneficia por igual a todas las capas sociales y regiones. Incluso, la percepción del mismo no tiene por qué coincidir con la realidad. Así, por ejemplo, el mapa electoral del referéndum francés sobre el TUE de septiembre de 1992 registró un voto mayoritariamente negativo entre las categorías y regiones más beneficiadas por la Comunidad (agricultores, mundo rural), mientras que el voto mayoritariamente positivo fue urbano y profesional. Gestionar la capacidad de adaptación y flexibilidad de la sociedad, manteniendo su cohesión en un proceso de tan rápidas transformaciones, constituye la prueba fundamental de maestría de la acción política.

DUTY FREE VERSUS ESPACIO COMÚN

El primer debate, siempre abierto, parte de considerar a la Comunidad como una Alianza de Estados que comparten una zona de libre comercio, formulación fundamental del thatcherismo sobre Europa, a la que aplicaba consecuentemente su credo basado en la libertad de mercado, la desregulación y el monetarismo como va-

lores universales. Este credo dominó la escena en la segunda mitad de los ochenta, y aún hoy día, convertido en la panacea típica, es prescrito en iguales dosis a *apparatchicks* comunistas conversos o a líderes africanos que apenas tienen qué desregular.

La concepción de la construcción comunitaria no ha sido nunca la de una mera zona de librecambio. Sobre la base de las proclamações del Tratado de Roma se elaboraron políticas como la regional y social, con la creación de sendos fondos (FEDER y FSE). Cuando el presidente Mitterrand propuso en 1982 la Europa Social, encontró su mejor aliado en el Gobierno danés, coalición en la época de centro-derecha, que fue precisamente el que propuso introducir la protección de la salud de los trabajadores en el puesto de trabajo y el medio ambiente en el Acta Única en 1985. La razón de fondo es el profundo arraigo del Estado del bienestar en los países nórdicos, a partir de las experiencias danesa y sueca fundamentalmente, aunque su teorización actual provenga de Lord Beveridge tras la Segunda Guerra Mundial. Los daneses han manifestado muchas reservas y críticas sobre el avance de la construcción comunitaria (ciudadanía, defensa, moneda), pero sobre la dimensión social su temor ha sido siempre el contrario: el de la competencia desleal por la vía del *dumping* social.

Sobre esta base se elaboró la Carta Social aprobada por once Estados en el Consejo de Estrasburgo, con la oposición en solitario del Gobierno conservador británico, Carta constitucionalizada en términos comunitarios en el Tratado de Amsterdam, tras la victoria de Blair. La cuestión es importante porque la afirmación de la llamada dimensión social se refiere a derechos personales y colectivos, económicos y sociales consagrados prácticamente en todos los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros de la Comunidad a los que se les da una dimensión nueva, relacionada con el reconocimiento de la ciudadanía comunitaria. No se trata sólo de si la mano de obra es más o menos cara, o si los salarios crecen en exceso, sino de afirmaciones que forman parte de

las bases de la civilización europea y que consagran derechos no sólo de los trabajadores industriales sindicados, sino también de jóvenes, mujeres y jubilados, entre otros. La existencia de la Carta no significa que se hayan incluido la política de seguridad social y bienestar en el Tratado en términos de objetivo, que es lo que genera la obligación de configurar una política común. No obstante, el debate sobre la dimensión social y, por extensión, sobre el futuro del Estado del bienestar se origina en este contexto por tres causas: una, ideológica, del pensamiento neoconservador; otra, los problemas de supervivencia y adaptación del Estado del bienestar para salir de la crisis, y, más allá, por la necesidad de adaptarse a las radicales transformaciones del sistema productivo y de la sociedad.

El Gobierno conservador británico hizo, desde los comienzos de la época thatcheriana a finales de los setenta, bandera de su política el desmantelamiento del Estado del bienestar y del poder sindical. Particularmente irritante resultó su resistencia encarnizada a aprobar directivas como la referente al periodo de descanso de las trabajadoras gestantes (en la que el Consejo triplicó el número de artículos propuestos por la Comisión), o en la directiva sobre el trabajo nocturno de los menores.

Planteaban sus tesis en la línea tradicional conservadora de considerarlas como la única solución razonable y posible con exclusión de todas las demás, con ese convencimiento típico de los conservadores que Lauren Bacall describe al definir la actitud de los republicanos norteamericanos que atacaban a Humphrey Bogart y otros actores liberales (en EE UU, sinónimo de progresistas) en la época de la caza de brujas maccarthysta, de ser lo único que había entre Dios y el caos³.

Semejante comportamiento muestra los límites en la creencia en la infalibilidad de la teoría del libre mercado «entendida como una especie de máquina del crecimiento económico de movimiento perpetuo», en palabras de John Gray, otrora teórico y hoy crítico del thatcherismo. Al elevar un instrumento económico de asig-

nación de recursos a la categoría de principio absoluto de organización social, se comete el grave error de reducir al ser humano a un comportamiento unidimensional como agente ignorando su entidad como ciudadano y sus dos esferas fundamentales, la de lo privado y lo público. Razonando así, se oscila entre los polos del panal de abejas y el manicomio.

Ante esto, es útil recordar que los mercados no son fruto de un proceso espontáneo ni milagroso. La historia muestra que el mercado no está en la naturaleza —el buen salvaje no gozaba de sus ventajas—, sino que, por el contrario, su creación es una parte esencial de la formación de los Estados-Nación. Incluso hay casos en los que sus historias coinciden, como en los de Estados Unidos, Alemania o Italia (con problemas derivados en este caso que llegan hasta hoy). Su proceso de formación y consolidación pasa por el monopolio de la fuerza y las finanzas por parte del poder político, con el acondicionamiento sistemático de redes de transportes y comunicaciones, así como barreras frente al exterior. Una vez consolidado el poder como tal, tanto en el caso de los Estados como sus imperios coloniales (que se intentaba fueran un mercado cautivo, con un esquema mercantilista), se pasaba a predicar, desde finales del siglo XVIII, el libre comercio si se estaba en posición dominante. Dos excepciones destacables a esta norma son los casos de Alemania y Japón, quienes, después de sus respectivas derrotas en la Segunda Guerra Mundial, optaron por la libertad de comercio como un principio fundamental, con un enorme grado de disciplina y una sabia organización de sus mercados internos. En el caso de la Comunidad, el trabajo de los ochenta consistió fundamentalmente en acondicionar y organizar el mercado común e interior, definiendo y armonizando las reglas del juego, sobre la base de las trescientas directivas que desarrollaron el Acta Única.

DIMENSIÓN SOCIAL Y ESTADO DEL BIENESTAR

El segundo cuestionamiento de la dimensión social y del Estado del bienestar proviene de su creciente coste, unido a un cierto anquilosamiento, y su problemática capacidad de adaptación en un contexto de profundas transformaciones como el actual.

En este sentido, la fórmula del Estado del bienestar no se puede considerar patrimonio en exclusiva de la izquierda histórica reformista europea. Incluso, algunos de sus rasgos principales fueron consecuencia de respuestas conservadoras al surgimiento del movimiento obrero y la socialdemocracia (como ocurrió con las leyes creadoras del seguro de enfermedad por el canciller Bismarck, o con parte del legado franquista). Los primeros elementos del Estado Social aparecieron, en efecto, en el imperio alemán, inmediatamente después de la unificación política y la realización de su mercado interior. En 1871 se aprobó la ley que establecía la responsabilidad limitada de los industriales, en caso de fallo en los accidentes de trabajo, y diez años después se creó el sistema de seguro obligatorio. El canciller Bismarck utilizó esta política como medio para compensar la represión que ejercía sobre el partido socialdemócrata. En sus memorias escribió que «los señores demócratas tocarán la flauta en vano cuando el pueblo perciba que los príncipes se preocupan por su bienestar». Frente al mutualismo voluntario, el método tenía como objeto instaurar un sistema de protección obligatoria y encuadrar a la población asalariada. Su resultado fue el contrario del esperado, ya que consolidó de manera decisiva la socialdemocracia y el movimiento sindical.

La formulación del Estado del bienestar como tal la hizo sir William Beveridge, que había sido secretario del matrimonio Webb antes de ser elegido diputado liberal. En 1941 recibió el encargo de preparar un informe sobre la organización de un sistema británico de seguridad social. Su *Social Insurance and Allied Services* recogía las experiencias más destacadas, entre las que figuraban

la alemana, las socialdemócratas nórdicas, así como la de Roosevelt en EE UU (la *Social Security Act* de 1935 fue la primera en introducir el término), para dar un paso más, superando la concepción industrial y mutualista. Su base era una nueva concepción del riesgo social y el papel del Estado. El objetivo de la seguridad social es «liberar a la persona de la necesidad», garantizándole una seguridad de ingresos que la acompaña desde la cuna a la tumba. Se considera riesgo social todo lo que amenaza la renta regular de los individuos: enfermedad, accidentes de trabajo, fallecimiento, vejez, maternidad, paro. La innovación de su propuesta fue la instauración de un sistema global y coherente, con cuatro características principales:

—ser un sistema generalizado, para el conjunto de la población, cualquiera que sea su estatuto de empleo o renta;

—un sistema unificado y simple, con una sola cotización que cubre el conjunto de riesgos que puede comportar una privación de renta;

—un sistema uniforme, con prestaciones semejantes cualesquiera sean los ingresos de los interesados;

—un sistema centralizado, basado en un servicio público único.

Paralelamente, Beveridge proponía una política social estatal con tres objetivos: ayuda a la familia, mejora de la salud pública mediante la creación de un Servicio Nacional de Salud y organización del empleo, que deberían ser financiados gracias a una aportación fiscal complementaria. En su concepción, esta política sólo tenía sentido si estaba íntimamente ligada a la de pleno empleo, tesis que defendió en su obra publicada en 1944 con el título *Full Employment in a Free Society* (Pleno empleo en una sociedad libre), en la que consideraba el paro como un riesgo social mayor. Pleno empleo que en la época se concebía sólo para los «cabezas de familia».

Examinado retrospectivamente, el Estado del bienestar como tal no consiste solamente en el establecimiento de una serie de co-

berturas fundamentales y universales para todos los ciudadanos. Sólo con haber conseguido eso justificaría su existencia. En Europa occidental su significado más profundo ha sido integrar a la mayor parte de la población en el ejercicio real de derechos democráticos básicos. El voto censitario, es decir, el de los que tenían patrimonio, fue la norma durante casi todo el siglo XIX, y cuando, por ejemplo, se extendió el sufragio universal –sólo masculino– en la España de la Restauración, funcionó bajo el «pucherazo», es decir, como un sistema de fraude generalizado bajo el control de los caciques y notables.

La extensión del sufragio a la otra mitad de la población, la mujer, es una conquista mucho más reciente de este siglo. Por eso existe un profundo arraigo entre la consecución de la democracia política y social, con participación mayoritaria ciudadana, al dar acceso a trabajadores industriales, agricultores y al sexo femenino como tal, con lo que se conoce con el nombre de «Estado del bienestar», que supone la consolidación como derechos de la cobertura de las necesidades más elementales, de educación, salud y protección en la vejez y ante la enfermedad.

En este sentido, el Estado del bienestar es la concreción de lo que desde la República de Weimar se llama «Estado Social de Derecho». Su base es la eliminación de los riesgos insuperables para las personas partiendo del reconocimiento de la igualdad de las mismas. Hasta entonces, a lo largo de la historia, se había dado solución al problema con los asilos, los hospicios, la beneficencia, como islas de caridad paternalista en un océano de miseria. Los conservadores y los retroliberales que atacan con saña el Estado del bienestar en sus raíces deberían explicar cuál es su alternativa, sobre todo para las personas débiles y en situación marginal, ya que no toda la sociedad está formada por aguerridos supermanes dispuestos al combate.

La generalización de estos derechos y de las políticas que los desarrollaban lleva a la configuración de los Estados modernos, y

al enraizamiento que va experimentando el movimiento obrero organizado en relación con los mismos. El Gobierno deja de ser el «Comité Central de la Burguesía», por recordar la clásica formulación marxista, para convertirse en el gestor que puede garantizar mejor el reconocimiento y aplicación de esta incorporación y participación de clases y sectores anteriormente marginados. De ahí viene, sin duda, la preferencia durante largo tiempo, incluso en las primeras fases de la construcción comunitaria, de gran parte de la izquierda política sindical por el marco nacional.

Estos hechos están profundamente grabados en la memoria histórica de los países europeos y forman parte del patrimonio compartido, especialmente en aquellos países, como Benelux, Alemania o Italia, en donde han existido históricamente, además de fuertes movimientos políticos sindicales, cooperativos y sociales de la socialdemocracia, otros de origen confesional, que también han creado sus organizaciones de masas, o las comparten (caso, por ejemplo, de los sindicatos en Alemania). Ambos movimientos son los que han consolidado la democracia en los países del oeste del continente en los últimos 150 años y actualmente son también los dominantes en la escena europea.

El Estado del bienestar es, por tanto, una conquista indiscutible, de las mayores de la historia de la humanidad, y sus problemas derivan, en parte, de su propio éxito. Al haber reconocido derechos universales y generalizado las prestaciones, van creciendo los gastos y, al mismo tiempo, se van reduciendo los ingresos.

En relación con los primeros, la conjunción entre el sistema industrial con su incremento de productividad y el Estado del bienestar ha conllevado el pasar de unos gastos en salud del 0,5 % al 8-12 % del PNB, y en educación, del 2 al 10 %, «y la mayor parte de este incremento —como predijo Taylor— ha sido tomada por los trabajadores, es decir, por los proletarios de Marx», como señala con razón Drucker⁴. En este sentido, la lucha social ha sido uno de los elementos más poderosos de renovación y dinamización del

capitalismo. Los gastos tienden sistemáticamente a aumentar, dada la evolución demográfica otoñal, por el impacto conjunto de la baja de natalidad y el aumento de la esperanza de vida, que con la generalización de la jubilación como derecho lleva a gravar crecientemente a los activos.

Al mismo tiempo, la financiación se hace cada vez más onerosa, sobre todo si el sistema es de reparto, lo cual lleva a plantear el traspasar la financiación cada vez más a los presupuestos del Estado —vía impuestos— o a favorecer el desarrollo de los fondos de pensiones, que van camino de convertirse en el mayor inversor institucional de un «capitalismo sin capitalistas», en palabras de Peter F. Drucker⁵, dado el grado de desarrollo que están alcanzando los fondos de inversión en las economías capitalistas desarrolladas en las que se supone ya casi la mitad de la capitalización mundial. Igualmente hay que señalar que, como en toda obra humana, la picaresca y el fraude inciden.

Por esas razones, no cabe una defensa numantina del Estado del bienestar sin proceder a una actualización de su organización, cobertura y financiación. Ninguna institución ha perdurado, sin modificaciones y adaptaciones, a los cambios del entorno. Los gremios del antiguo régimen no resistieron al nacimiento de la libertad de comercio y la industria moderna.

Hoy día estamos viviendo no sólo el ocaso de las grandes industrias humeantes del siglo XIX —siderurgia, minería del carbón, construcción naval...—, sino también el de las grandes multinacionales que parecían torres inexpugnables. Lo ocurrido con la primera empresa de informática mundial, la IBM, o la situación que atraviesan casi sin excepción las empresas del sector estelar del siglo, el automóvil, dan fe de los profundísimos cambios que está generando el aumento de la productividad global. En un momento en que los temas relacionados con la época jurásica están tan de moda, conviene recordar que el único animal superviviente de esa época es el mosquito.

Al mismo tiempo, nuestras sociedades exigen cada vez más servicios y de mayor calidad, que tienden a ser servicios estancados, como los define William J. Baumol, porque su productividad crece muy lentamente. «La salud, la educación, los servicios legales, los programas de bienestar, el servicio postal, la protección policial, la sanidad, los servicios de reparación y mantenimiento, las bellas artes y los restaurantes pertenecen a esta categoría». A título de ejemplo, mientras desde la época de Cervantes el crecimiento de la productividad en la producción de trigo se ha más que decuplicado, escribir *El Quijote* exigiría un tiempo y esfuerzo similar, abstracción hecha del ingenio del autor. Ello supone que al bajar el coste de los productos se puede dedicar cada vez más recursos para los servicios sin bajar el consumo de los productos industriales, y al mismo tiempo que el coste de los servicios será creciente, independientemente de que su asignación se haga por vía privada, pública o mixta. La diferencia está en el reparto social de su financiación, no en su disminución.

Esta reflexión viene a cuento porque los factores culturales y las tradiciones influyen como limitación de la presión del mercado a lo que es socialmente tolerable. Así, durante los últimos años han vuelto a tener valor de dogma afirmaciones como que, al bajar los salarios, automáticamente se contrata a más gente, o que la baja de tipos de interés genera inversión de por sí, olvidando la parábola del caballo y la fuente: hay que llevar al caballo a beber agua, no se le puede obligar si no tiene sed. Keynes contestó hace muchos años la validez absoluta del dogma: la reducción de la producción en sí disminuye los ingresos y la de salarios el poder adquisitivo, como se está comprobando en las economías europeas, lo cual autoalimenta la depresión.

La experiencia más actual de neokeynesianismo es la de la Administración Clinton. Comenzó con un paquete en el que defendió ante el Congreso las virtudes del gasto público como inversión de futuro, poniendo particular acento en la educación y en las in-

fraestructuras: fijó también como prioridad de su mandato la creación de un sistema nacional de salud, con una red universal de asistencia médica básica, empeño en el que fracasó ante la encarnizada resistencia del lobby industrial farmacéutico. Su actitud en defensa de la industria americana se manifiesta, de manera particular, en la política del comercio dirigido (*managed trade*) o en política industrial, ejemplo de la cual es el increíble anuncio por la Casa Blanca del lanzamiento del coche ecológico a partir de la utilización con fines pacíficos de las cerámicas obtenidas en los procesos de investigación militar. ¡Es de imaginar cómo se hubiera puesto el grito en el cielo en el caso de que se hubiera hecho este anuncio en Bruselas!

En conclusión, resulta claro que la creación de la Unión Europea, además de su dimensión institucional, de sus valores políticos como la ciudadanía, y de su objetivo a plazo de la moneda única, es también un espacio para las personas. No se puede pretender que este espacio esté reservado solamente a los hombres de negocios o los turistas: los estudiantes, los profesionales, los trabajadores tienen derecho a vivir en él. Además, resulta difícil que la gente no se plantee mejorar su situación mirando la del vecino —la emulación y la envidia son valores democráticos.

Formular conjuntamente la creación de empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, asegurar una protección social adecuada, el fomento del diálogo entre interlocutores sociales para desarrollar los recursos humanos y obtener un nivel elevado de empleo, son parte esencial de la realización de la Unión. Asimismo, lo son la lucha contra la marginación y la exclusión social, porque además de que una parte de la población es más débil y está más desprotegida, la dinámica de destrucción creadora deja en la cuneta a personas, colectivos y grupos a los que hay que ayudar. El progreso no es un camino ancho y recto, sino un proceso que beneficia a unos mientras que perjudica y margina a otros; por eso debe tener factores de corrección y equilibrio que mantengan el

tejido social. En la Unión Europea hay más de 40 millones de pobres. La cohesión social, frase que parecía una coletilla añadida a la cohesión económica, entendida en sentido restrictivo como un mecanismo de transferencias para reducir las desigualdades regionales, va adquiriendo una actualidad dramática. Basta con ver la situación en muchos de los barrios marginales o suburbiales, en ciudades dormitorio de diversos países de la Comunidad, o los fenómenos de violencia social, xenófoba o de salvajismo de bandas con motivos tan diversos como pueden ser el rechazo de los inmigrantes o la pasión deportiva elevada a la categoría de idolatría fanática. Esta situación adquiere características mucho más dramáticas en latitudes tan diversas como las urbes americanas, en donde se recurre al toque de queda, o argelinas, en donde el fundamentalismo actúa como auxilio social. Por ello, respetando las diferencias de tradiciones, sistemas, niveles de desarrollo, no cabe duda de que la dimensión social no puede ser un compartimento estanco, ni mucho menos una antigualla a eliminar.

Volviendo a la cuestión inicial, es indudable que la creación del mercado interior y los siguientes pasos que se están dando están suponiendo profundos cambios en las bases mismas de la estructura social y productiva. ¿Cuál es la mejor respuesta, el desmantelamiento o la cura de adelgazamiento y rejuvenecimiento del Estado del bienestar?

El modelo inicial del Estado del bienestar correspondía al del Estado gestor directo de servicios públicos esenciales de manera centralizada, como son los correos, telégrafos y teléfonos (PTT) o los ferrocarriles... La evolución tecnológica, unida al anquilosamiento y los costes crecientes, están replanteando seriamente las ventajas de estos modelos hacia redes básicas integradas con liberalización y flexibilización de servicios finales. En el caso del Estado del bienestar cabe también distinguir entre el reconocimiento de derechos fundamentales, en este caso la eliminación del riesgo social para todos los ciudadanos, cuestión de solidaridad básica a

financiar vía fiscal, y una modulación de otros aspectos, como la uniformidad, la globalidad y la centralización del sistema. Además de las mutualidades, los fondos de inversión y de pensiones son fórmulas llenas de futuro. La distinción entre el reconocimiento de los derechos, con la universalización de prestaciones básicas, y la gestión diferenciada de sistemas de prestaciones o de ahorro para el futuro a través de sistemas voluntarios, es el camino a seguir. La propuesta de reforma del Estado del bienestar de Tony Blair va por este camino.

Uno de los grandes desafíos con que se enfrenta la Unión Europea es que el reconocimiento de la ciudadanía, unido a la eliminación de barreras, plantea las cuestiones del bienestar y la dimensión social en el horizonte político próximo. «La seguridad y la protección sociales están incluidas en la carta social», como cuestión en la que el Consejo decide por unanimidad. La hipótesis no es meramente teórica, porque es operativa de inmediato para los más de cinco millones de ciudadanos comunitarios residentes en un Estado diferente al de origen. Entre ellos están no sólo los emigrantes tradicionales cuyos derechos no se pueden garantizar ya sólo por convenios bilaterales sino también muchos jubilados del norte de la Comunidad usuarios de los hospitales de la seguridad social y sus UVI en la costa mediterránea española, por poner un ejemplo.

La solución no consiste, evidentemente, en crear un sistema centralizado y monstruoso de gestión del bienestar a nivel comunitario. Respetando la diversidad histórica y cultural de los sistemas existentes y sobre la base de la definición de derechos ya incluida en los Tratados, existen posibilidades de colaboración importantes, que pueden ir desde la regulación comunitaria de los fondos de inversión y pensiones, proyecto en marcha con contenido polémico, al establecimiento de sistemas de reaseguro comunitario en el campo de la protección social o la lucha contra el desempleo.

En cualquier caso, se trata de una cuestión que hay que afrontar como real e inmediata, ya que resulta muy difícil afirmar que se puede tener una ciudadanía común y una moneda única sin que la protección social y el bienestar tengan nada que ver con ello.

NOTAS

1 Artículo aparecido en *Europa en el alba del milenio* (Editorial Acento, Madrid, 1999), de E. Barón.

2 Las tres obras han sido traducidas al castellano.

3 *Lauren Bacall: By myself*.

4 *Postcapitalist society*, pág. 35.

5 *Ibid.*

APORÍAS DE LA CIUDADANÍA EUROPEA

Javier de Lucas
Universitat de València

SUMARIO

- I. La noción de ciudadanía europea, bajo el síndrome de Atenas.
Tres problemas en la construcción de ese concepto: El vínculo prepolítico de una comunidad europea. La inexistencia de los atributos de la ciudadanía. La ciudadanía europea y el riesgo de institucionalización de la exclusión.
- II. Sobre el vínculo político en las democracias multiculturales: perplejidades ante los “nuevos” modelos de ciudadanía.
- III. Nota bibliográfica.

I. EL PROYECTO DE CIUDADANÍA EUROPEA, BAJO EL SÍNDROME DE ATENAS.

La conciencia acerca de la caducidad del concepto de ciudadanía, tal y como lo seguimos utilizando, especialmente en su vinculación al Estado nación, e incluso en su versión republicana, es hoy un lugar común. Comienzan a serlo también las propuestas acerca de la superación de ese modelo por una versión supraestatal de la ciudadanía, con la mira puesta, si no en la ciudadanía universal, sí en la denominada ciudadanía cosmopolita. En ese contexto, no faltan quienes afirman que los europeos nos encontramos ante una ocasión privilegiada de caminar hacia lo que se ha denominado (Muguerza, p. ej.) “peldaños del cosmopolitismo”: la ciudadanía europea sería un ejemplo factible del tránsito hacia la dimensión transnacional de la ciudadanía. Lo cierto, sin embargo, es

que, para que podamos hablar de ciudadanía europea en un plano que no sea simplemente retórico, faltan por desentrañar no pocos problemas. Para empezar, quisiera referirme a tres de ellos.

El primero, el que paradójicamente se suele dar por resuelto, es el de los presupuestos del vínculo político, que incluye los datos prepolíticos de la ciudadanía, lo que parece remitirnos inexcusablemente a la pregunta por la identidad. Lo que trato de recordar es algo tan sencillo como ésto: en el debate acerca de las prioridades que ha de tener en cuenta el proyecto europeo, debiéramos tener presente uno de los tópicos al uso, que recuerda que no puede haber sociedad allí donde no hay al menos elementos básicos de la comunidad. Pero la empresa parece desesperada: ¿cómo encontrar vínculos comunitarios que permitan hablar de Europa como comunidad cuando nos separan tantos siglos de tradiciones enfrentadas? Es verdad que la retórica al uso desempolva viejos voluntarismos sobre la existencia de la casa común europea, en donde supuestamente todos nos reconoceríamos, tal y como proponía Voltaire. Por encima de la exigencia de un espacio económico común, la prioridad sigue siendo la dimensión político-cultural, y la posibilidad de un espacio político no depende sólo —con ser muy importante— de la viabilidad de un proyecto estructurado conforme a exigencias de legitimidad (una Constitución, separación de poderes, control efectivo, participación de los ciudadanos, ciudadanía activa, garantías judiciales efectivas, superación —superar es conservar también— de los elementos del Estado-nación), sino sobre todo de las posibilidades de encontrar el vínculo prepolítico que permita crear una comunidad sobre la que construir ese espacio.

Insisto en la paradoja: quizá lo primero a tener en cuenta es que a la hora de hablar del vínculo político que nace de la identidad no debemos caer en el error de trasladar contextos y procesos histórica y socialmente diversos, como, en mi opinión, sucede cuando tan apresuradamente se intenta mimetizar el proceso de construcción de otras identidades sociales y políticas (básicamente

la experiencia histórica norteamericana) al caso europeo. La segunda advertencia, lógicamente, es que, como ha escrito Rusconi, antes de apresurarse a proponer a Europa como “una suerte de *Erstazidentität* de las identidades nacionales”¹, habría que revisar la verosimilitud de esa identidad europea y su capacidad para proporcionar el cimiento de un vínculo político sobre el que establecer lazos de lealtad y solidaridad que se traducen en la ciudadanía.

Pues bien, a ese respecto hay que reconocer, como lo ha destacado por ejemplo Sami Naïr² la dificultad de hablar de una noción de identidad europea, sean cuales fuere los referentes de esa identidad: ni la pretendida cultura común, ni, por supuesto, la comunidad europea (en ese sentido de comunidad no ha existido nunca) ni la nacionalidad/nación europea, a la que faltarían los tres niveles que se articulan para formarla: el territorio objetivado en una posesión y defensa comunes de un mismo suelo, el pasado o historia común a una población, el sistema estatal.

Por otra parte, la identidad europea —como cualquier otra, y esa es la clave de la cuestión de las identidades postnacionales, tal y como por ejemplo lo planteó entre otros Habermas— no puede edificarse sobre la base de identidades primarias (raza, religión, tradición cultural, lengua), sobre la identificación entre *etnos* y *demos*, sin que ello suponga automáticamente la exclusión de una parte de la población que se quiere europea. Esto es especialmente importante en un contexto en el que las estrategias de relegitimación en buena parte de los países de la UE (RFA, Francia, España, Italia) parecen optar por la creación del “problema de la inmigración” como coartada política del viejo mensaje de la seguridad y el orden frente a la amenaza exterior (la amenaza laboral, demográfica, cultural, de orden público). Es una estrategia que exige subrayar la incompatibilidad de ese *agresor externo*, destacando sus rasgos ajenos: otra religión, otra cultura. Por eso la demonización del Islam —la amenaza más verosímil para los europeos— o la identificación reductiva y unilateral del “peligro fundamenta-

lista” con el Islam, o con el mundo árabe, exigida por quienes esgrimen el argumento del conflicto de civilizaciones, una estrategia que es utilizada por las dos partes (piénsese en el Gobierno argelino, o el turco). Y por eso hay que recordar que quienes insisten unilateralmente en las raíces cristianas o incluso judeocristianas como único o al menos como fundamental sustrato prepolítico de Europa están impidiendo el proyecto de una ciudadanía europea abierta a las exigencias del pluralismo, tanto desde el punto de vista normativo como incluso de lo que nos muestra la realidad: la dimensión de la multiculturalidad es un rasgo en inevitable incremento en toda Europa.

A este propósito me parece que, aunque a algunos les pueda resultar paradójico, es en las propuestas desarrolladas por Walzer y Taylor (más que en las difundidas tesis de la ciudadanía diferenciada de las que Kymlicka es el más conocido exponente) donde podemos encontrar algunas pistas interesantes para afrontar la dificultad de recuperar esos lazos prepolíticos sin quedar presa de la trampa que vincula ciudadanía e identidad nacional y que resulta incompatible con el hecho de la diferencia.

Walzer y Taylor han insistido en la necesidad de fijar la atención sobre los procesos –y los conflictos– de reconocimiento como clave de la identidad y por tanto de la ciudadanía, de una ciudadanía que evite la exclusión y respete la diferencia, objetivos para los cuales resulta insuficiente la lógica y los instrumentos del Estado liberal. Porque, si bien es cierto que la igualdad no agota el contenido de las demandas de reconocimiento, el error más frecuentemente cometido por los pretendidos liberales en sus análisis de las demandas de reconocimiento en las sociedades multiculturales es ignorar que, como ha mostrado Walzer, el problema de reconocimiento es en primer lugar y como condición *sine qua non*, un problema de justicia entre grupos, es decir, de igualdad, igualdad en el acceso al poder –a la toma de decisiones– y en la distribución de los resultados –derechos y riqueza–. Como escribe Tay-

lor, “incluso cuando las formas aparentes de discriminación han sido neutralizadas, el tema del reconocimiento puede suscitarse todavía... lo que nos importa en la definición de quiénes somos puede no estar reconocido e incluso puede estar condenado públicamente en nuestra sociedad, aunque todos nuestros derechos ciudadanos estén garantizados”. En efecto, en su defensa de un modelo de sociedad que trate de respetar las exigencias de lo que él llama la “diversidad profunda”, y de una noción de ciudadanía consecuente con ellas, Taylor ha señalado, en mi opinión, cuál es el núcleo del problema: “Quizá sea la sociedad de ciudadanía uniforme la verdadera utopía del siglo XXI y en realidad sólo podemos vivir según modelos de profunda diversidad todavía inexplorados”. Creo que nuestro problema es precisamente éste, liberarnos de un proyecto incompatible con el pluralismo, pero que ha constituido la columna vertebral de la construcción de las organizaciones sociales y políticas en la tradición a la que pertenecemos. El resultado paradigmático de ese proyecto es el Estado moderno, que tiene por emblemas una noción de soberanía que, por definición, es monista, y una noción de ciudadanía basada en la homogeneidad, o, para ser más precisos, en la confusión entre uniformidad e igualdad, confusión que arrastra la identificación entre políticas de reconocimiento y políticas de no discriminación.

El problema es hoy cómo salir del círculo que vincula la recuperación de la identidad con la emergencia de los nacionalismos en este fin de siglo. En torno a esa cuestión no faltan quienes invocando el *dictum* de Wittgenstein –“el infierno de la identidad”–, sostienen la incompatibilidad entre la concepción democrática de la ciudadanía y la que vincula ciudadanía e identidad nacional, para proceder de inmediato a una demonización del nacionalismo, caracterizado por la obsesión identitaria, en clave puramente irracional. Esta presentación simplista del nacionalismo no consigue ocultar la paradoja que vive hoy la formulación democrática del vínculo social, pues el debilitamiento de los argumentos sobre los

que estaba construida (que es un proceso paralelo a la crisis del Estado del bienestar y al final de la concepción bipolar del mundo) nos ha dejado sin alternativas frente a las otras dos opciones que parecen adueñarse hoy de ese vínculo social: el fundamentalismo y el nacionalismo. Los europeos lo sabemos bien: ¿cómo hablar de un vínculo europeo, de una identidad europea, más allá de las invocaciones retóricas a una pretendida cultura común que la historia desmiente con rotundidad?. Las alternativas reales son las que ofrecen, reitero, el fundamentalismo religioso (por eso la insistencia del Papa Juan Pablo II en las “raíces cristianas de Europa”) y el nacionalismo, pero en uno y otro caso esas claves de identidad separan en lugar de unir: no hay una Europa cristiana sino como proyecto excluyente, y, de otra parte, la supuesta Nación Europa es sólo una frágil apariencia que da paso a otra sólida realidad, la de las naciones europeas. Dicho con claridad, pese a los esfuerzos de políticos y teóricos (como los defensores del cosmopolitismo, o del patriotismo constitucional), aún no se advierte con claridad una alternativa a la capacidad identitaria del nacionalismo. Lo cierto es que a la hora de construir el vínculo político aún no contamos con un sustituto eficaz de la comunidad de pertenencia que es la nación y a la que hemos enterrado quizá demasiado rápidamente, siguiendo las propuestas voluntaristas de quienes suponen que es posible desgajar totalmente *ethnos* y *demos*. Por eso hay que tomarlo tan en serio y, sobre todo, evitar tanto las fáciles descalificaciones como las ingenuas tesis de superación. Ese es el lastre de algunas propuestas de construcción del vínculo político que tratan de desgajarlo del lastre de la dimensión etnocultural, como sucede con la versión que Habermas ofrece del *Verfassungspatriotismus* formulado por Sternberger o Michelmann. Zolo y Rusconi, entre otros, han criticado esa formulación de una ciudadanía postnacional, ciudadanía *republicana*, aún más, incluso *cosmopolita*, sobre esas bases. Así, Rusconi señala que la propuesta de Habermas (que es formulada en el contexto del *Historikerstreit*), a más de ingenua, es incon-

gruente por cuanto “mientras por un lado intenta recuperar la sustancia política de la nación “republicana” (la nación de ciudadanos), por el otro desclasa conceptualmente a la nación a mero dato étnico prepolítico, aceptando el concepto naturalista y *völkisch* de nación de la peor tradición alemana”. Por su parte, Zolo ha puesto de manifiesto que uno de los déficits de las tesis de Habermas es el olvido de que la cohesión y la lealtad política abstractamente garantizadas por el Derecho en las sociedades modernas exigen vínculos prepolíticos entre los miembros del grupo que remiten a la “identidad colectiva”³. Volveré sobre esos problemas más tarde.

En cualquier caso, lo cierto es que hemos enterrado demasiado apresuradamente la capacidad de cohesión de esas identidades primarias y concretamente de las que dan forma al Estado nación. La verdad es más bien lo contrario, es decir, que conforme aumenta la hegemonía del proyecto globalizador, en su versión ortodoxa, neoliberal, crece el fenómeno de exclusión, de dualización, y se incrementa la *vis atractiva* de las identidades primarias, como la religión, la tradición cultural y la nación. Eso explica en buena medida el ascenso de los nacionalismos.

Como advierte Taylor, sería un error pensar que “de las tres formas principales de justificación política en el mundo moderno: el bienestar, los derechos y la autonomía política” el nacionalismo arranca sólo de la autonomía, de la pasión por el reconocimiento de la identidad, aunque es cierto que uno de los problemas no resueltos del vínculo social en este cambio de siglo es precisamente que el nacionalismo monopoliza hoy ese factor y aun sustituye al patriotismo en la aspiración a la autonomía política. En mi opinión, como muestra el debate actual acerca de patriotismo y cosmopolitismo, la pérdida de la noción de patriotismo (satanizada por los adversarios del nacionalismo como consecuencia de la mencionada identificación) es uno de los factores que dificultan la obtención de una respuesta convincente sobre el vínculo social y muestran la necesidad de redefinir la ciudadanía.

El segundo problema es el más obvio, atañe a la noción misma de ciudadano, entendida como sujeto del derecho a tener derechos y como titular de la soberanía⁴: ¿tienen esas dos connotaciones los ciudadanos europeos hoy? Es obvio que todavía no en lo que se refiere a la segunda, pues los problemas de legitimidad democrática comienzan con la inexistencia de una soberanía efectiva de los ciudadanos de la UE y siguen con la inexistencia o, mejor, la deficiencia de los elementos básicos de una democracia hoy, al menos por lo que se refiere a los de una democracia constitucional, empezando por la primacía de la Constitución (como norma jurídica que transforma el Ordenamiento y supera la soberanía de la ley, sustituyéndola por la de la propia Constitución y, en ese sentido, por la primacía del Derecho) y por la auténtica separación de poderes, es decir, control efectivo del Ejecutivo por el Parlamento y el Poder Judicial. Ni uno ni otro elemento están presentes todavía en la UE. Pero creo que también cabe matizar la respuesta en el caso de la primera, pues, para que podamos hablar de ciudadanía en ese sentido, es necesario una reformulación de los derechos, en particular por lo que se refiere a los derechos sociales o, si se quiere, es preciso preguntarse por la ciudadanía social europea y la verdad es que hoy esa pregunta tiene una fácil respuesta: no hay tal. En todo caso, lo más grave es que la definición de ciudadanía europea se muestra hasta tal punto excluyente que ha de fracasar.

En efecto, el tercer problema es menos visible, precisamente porque lo damos como resuelto en la noción de ciudadanía democrática, la propia de un Estado de Derecho o, mejor, de un Estado Constitucional de Derecho. Me refiero a la extensión de la condición de ciudadano y de sus atributos a todos los sujetos sin excepción. Y aquí la dificultad reside en que nuestro proyecto político de UE parece seguir anclado en un modelo de democracia y ciudadanía no sólo compatible con la exclusión, sino que **institucionaliza la exclusión**. Creo que nunca insistiremos suficientemente en el hecho de que uno de los rasgos definitorios de este difícil fin

de siglo es, como avanzara Castel, el incremento de la fractura social y política debido al aumento imparable de la desigualdad que afecta sobre todo a quienes sufren una privación de la ciudadanía (que les convierte en infrasujetos de derechos si no en no-sujetos) por motivos básicamente económicos y que se proyecta en la titularidad y el ejercicio de los derechos, en particular los sociales. Es la penetración en sectores cada vez más amplios de nuestras sociedades del fenómeno de la exclusión que me interesa plantear aquí en su vinculación a la ciudadanía (en los términos del dilema que planteó Dahrendorf y ha recogido entre otros Ferrajoli: tal y como hoy la entendemos, la ciudadanía, que es sólo un atributo de los nacionales de los Estados ricos, es sólo un privilegio, y sólo un modelo universalista –cosmopolita– de ciudadanía podría salvar el déficit de justificación), un fenómeno que no constituye tanto un estado de cosas cuanto un proceso⁵.

Como han destacado, por ejemplo, Walzer o Balibar, vetar el acceso a la condición de miembro de la comunidad constituyente, sujeto de voz y voto en el espacio público, a quienes llegan después y se caracterizan por diferencias vinculadas a determinados grupos sociales (a identidades de origen), privarles del poder de decisión sobre el acuerdo previo, sobre el establecimiento de valores comunes y reglas de juego, sobre el establecimiento de la regla de la ley, del Derecho, es incompatible con las exigencias de una democracia plural. Ese es un punto en el que ha insistido sobre todo Dahl, como ha recordado recientemente Vitale⁶. Podríamos añadir que esa institucionalización de la exclusión es incompatible con la democracia entendida no como algo dado de una vez para siempre, sino como actividad (y como actividad de resistencia), tal y como propone por ejemplo Fernández Buey (1996), en su lectura de Berger, algo en lo que, como veremos, ha insistido también Zolo: una noción de democracia que tenga presente su génesis material y por ello la condición inexcusable de lucha por el Derecho, por los derechos.

Pues bien, la UE parece dominada por lo que he llamado –sin ninguna pretensión de originalidad– el “síndrome de Atenas”. A mi entender, precisamente el síntoma más claro de esa construcción es la reducción del pluralismo, lo que plantea notables dificultades desde el punto de vista de la gestión democrática de una sociedad multicultural, si bien no debiéramos caer en el espejismo de identificar exclusivamente ese tipo de dificultades con una clase de pluralismo, a la que corresponde la noción de libertad autónoma, y a ello dedicaré una parte de mi intervención.

El problema es –y hay un notable consenso crítico a este propósito– que el proyecto de la UE pasa por una prioridad, la del espacio económico, y más concretamente por el carácter prioritario del mercado único, seguramente condición *sine qua non*, pero, obviamente, insuficiente y que, además, parece entrañar riesgos notables, sobre todo desde el punto de vista de lo que constituye el sentido propio –al menos final– de este proceso, un espacio político común, lo que supone también, como he tratado de recordar más arriba, la necesidad de recuperar o quizá más bien reinventar las condiciones prepolíticas de ese espacio. Proporcionar los elementos básicos de uno y otro ámbito –el prepolítico y el político– constituye a mi juicio el desafío más importante, sobre todo porque su dificultad es aún mayor que la que tuvieron que afrontar en su momento los Estados nacionales. En mi opinión, eso significa hacerlo de forma que evitemos lo que me parece una peligrosa ensoñación con la que coquetea el proyecto de la UE. Es lo que al principio he llamado –sin pretensión de originalidad– el síndrome de Atenas, la recuperación del modelo ateniense.

Esa recuperación es, sí, la de un modelo democrático, guiado por los ideales de civilización, justicia, racionalidad, bienestar y progreso, pero que se asienta en dos pilares a mi modo de ver inaceptables, los bárbaros y los esclavos, es decir, dos ámbitos de exclusión de la ciudadanía, aún más, de la condición mínima de persona, en cuanto sujeto del derecho a tener derechos: la distinción

entre el ciudadano y el extranjero, y la recuperación de facto de la institución de la esclavitud en su original funcionalidad económica, ahora con los nuevos esclavos, los inmigrantes extracomunitarios. Una Europa, espléndida en su aislamiento frente al acoso de los bárbaros, parte de los cuales engrosan el contingente de mano de obra que en condiciones próximas a la esclavitud, asegura de nuevo su prosperidad. Esa no es la Europa por la que merece la pena apostar, esa no es, como ha advertido Morin, la Europa que de Grecia y Roma al Humanismo renacentista y la Ilustración, del liberalismo al socialismo, ha dado al mundo los universales de los que hoy vivimos: derechos humanos, racionalidad, Estado de Derecho, democracia, laicismo. Sería más bien el peor rostro de Europa, su memoria más sombría, la Europa de la esclavitud, del colonialismo de la explotación de los trabajadores, del racismo... Frente a esa Europa fortaleza, empeñada en no aprender de los errores de la construcción de la democracia ateniense y del Estado nacional, ¿cuál puede ser el modelo que nos permita pensar otra ciudadanía, una ciudadanía abierta, inclusiva?

En otros lugares he intentado examinar con detalle las dificultades políticas en el sentido más técnico de esos posibles modelos: así, ante todo, de las que derivan de la complejidad del nuevo orden internacional, pero también de las institucionales: cómo ha de definirse la ciudadanía europea para que no sea un *vacuum*, cuáles son los elementos de una Constitución europea, cómo asegurar el control y la transparencia de esas instituciones y la participación ciudadana, cómo articular todo esto desde la complejidad de las realidades políticas preexistentes, por ejemplo, si debemos encaminarnos a un modelo de federalismo asimétrico, de soberanía compartida, como parece aconsejarse desde alguno de los análisis más autorizados —así, el de Kymlicka o, en España, el de Requejo—. Aquí voy a ocuparme solamente de dos aspectos a los que ya he hecho referencia y que se encuentran en el centro de la noción de democracia multicultural: las exigencias que plantea la

democracia multicultural y las perplejidades de las propuestas de ciudadanía que tratan de responder a esas exigencias.

II. SOBRE EL VÍNCULO POLÍTICO
EN LAS DEMOCRACIAS MULTICULTURALES.
PERPLEJIDADES ANTE LOS “NUEVOS”
MODELOS DE CIUDADANÍA.

Quizá pueda ser interesante, para no limitarnos a la crítica, examinar cómo se concretan los modelos de ciudadanía que podrían ser la pauta a seguir para hacer posible la ciudadanía europea como ciudadanía supranacional.

Las respuestas más debatidas, tanto en el contexto europeo (transnacional) como en el de los Estados nacionales, son, de un lado, como ha propuesto Habermas, las que apuntan hacia la ciudadanía, si no universal, cosmopolita, a partir de lo que se ha llamado ciudadanía republicana y, de otro, de acuerdo con Young, Connolly y Kymlicka, las que proponen una ciudadanía diferenciada⁷.

En efecto, Habermas⁸ ha ofrecido los elementos básicos de una reformulación postnacional de la ciudadanía. Me refiero no sólo a la idea, por otra parte vieja, del *Verfassungspatriotismus*, tal y como lo reformulan el propio Habermas o Sternberger a partir de las tesis de Michelman, sino también a su modelo de universalismo moral (definido como “relativizar la propia forma de existencia atendiendo a las pretensiones legítimas de las demás formas de vida, que se reconocen iguales derechos a otros, a los extraños, con todas sus ideosincrasias, y todo lo que en ellos nos resulta difícil de entender, que uno no se empecina en la universalización de la propia identidad, que uno no excluye y condena todo cuanto se desvíe de ella, que los ámbitos de tolerancia tienen que hacerse infinitamente mayores de lo que son hoy”) que entiende compatible

con los diferentes humus culturales y que, pese a la aparente contradicción, podría alcanzar la capacidad formadora de identidad que atribuimos al nacionalismo y que sería la razón del éxito de este último en el nuevo orden desordenado surgido en los 90: “La vinculación al Estado de Derecho y de la democracia sólo puede, como he dicho, cobrar realidad en las distintas naciones (que se hallan en vías de convertirse en sociedades postnacionales) si esos principios echan raíces en las diversas culturas políticas, unas raíces que serán distintas en cada una de ellas... el mismo contenido universalista habrá de ser en cada caso asumido desde el propio contexto histórico y quedar anclado en las propias formas de vida. Toda identidad colectiva, también la postnacional, es mucho más concreta que el conjunto de principios morales, jurídicos y políticos en torno a los que cristaliza” (1989:118).

Es verdad que esa noción de identidad arranca, en el caso de Habermas, del complejo modelo trazado por Kierkegaard en *Entweder/Oder*, a propósito de la identidad del yo (en apariencia muy distinto del individualismo polifónico de Hirschmann que desarrolla intuiciones de Durkheim sobre la densidad moral de sociedades complejas) que exige como construcción del yo la vía de la elección del arrepentimiento que supone reconstrucción permanente, pero no reconstrucción arbitraria, lúdica, sino reconstrucción de la responsabilidad.

Desde ese punto de partida se postula el modelo de ciudadanía republicana, corregida en su sentido inclusivo por las exigencias de la ciudadanía cosmopolita⁹, y que, en la versión ofrecida por Young, Connolly y en parte Kymlicka, conduce a una “ciudadanía diferenciada”. No puedo realizar ahora un análisis detenido de cada uno de los modelos. Trataré de ofrecer algunos elementos de reflexión sobre alguna de estas respuestas.

A. Por lo que se refiere a la ciudadanía republicana, primer paso de la ciudadanía cosmopolita, habría que tener en cuenta algunas dificultades. Me limitaré a exponer tres:

1. Ante todo, la de construir un lazo de lealtad política haciendo abstracción de los presupuestos de hecho de la pertenencia, de las condiciones políticas constitutivas, de la identidad propia. El *Verfassungspatriotismus* o patriotismo cívico es convincente como proyecto de inclusión, pero está herido de raíz, precisamente por su falta de arraigo. Ese problema aqueja la versión habermasiana de la ciudadanía republicana, tan próxima a la preferencia goethiana por las afinidades electivas que “se desvincula de la pertenencia a una comunidad prepolítica integrada en la base de la descendencia, de la tradición o de la lengua común... la nación de ciudadanos no encuentra su propia identidad en afinidades etnoculturales, sino en la praxis de los ciudadanos mismos que ejercen sus propios derechos democráticos de participación y comunicación”. En otras palabras, lo que falla en la propuesta de Habermas, y en mi opinión ese déficit es aún más evidente cuando se trata de la construcción de una comunidad política europea, es la dificultad de construcción de un *demos* sin *etnos*, aunque el etnos no sea un presupuesto determinante, sino una condición modificable. La dificultad es la construcción de una identidad postnacional puesto que no encontramos marcadores de identidad que sustituyan los propios de la identidad nacional y, lo que es peor, ante el vacío, se produce un repliegue a esos mecanismos primarios de identificación (que es lo que ha sucedido no sólo en los Balcanes, sino en buena medida en los países del Este, incluidos todos los de la ex Unión Soviética, y asimismo en los países que tras haber vivido el proceso descolonizador y haber intentado trasplantar el modelo del Estado nacional más o menos miméticamente, en la mayor parte de los casos bajo la guía del partido nacionalrevolucionario, vuelven a identidades primarias –la nación, la religión– tras el fracaso de integración social y desarrollo (hecho evidente por fenómenos como la corrupción, la dualización entre la riqueza de las élites y la miseria de las masas, especialmente de las mujeres y de los jóvenes). El proceso vivido en los últimos años en países tan diferentes como Argelia o Irán es un ejemplo.

A la vista de esas dificultades, ¿qué es lo que deberíamos modificar? La respuesta es demasiado compleja, pero sí creo que cabe señalar tres aspectos en los que se imponen profundas revisiones:

—los elementos de la constitución prepolítica de la ciudadanía;

—los procesos sociológicos de la formación de identidades colectivas;

—buena parte de las reglas de supremacía de la ley, sustituyéndolas por la supremacía de la Constitución y del Derecho internacional y dando cabida a otro modo de entender el pluralismo como condición sine qua non de la legitimidad.

2. Además, habría que reconocer, con Zolo, que el modelo de ciudadanía republicana (en su versión habermasiana, y a fortiori en la de Rawls, que obvia estas dificultades con la fórmula mágica del *overlapping consensus*) parece pasar por alto la tensión dialéctica que recorre libertad e igualdad y que subyace a todos los derechos de ciudadanía y sobre todo la tensión dialéctica, el antagonismo funcional entre la lógica estructural de los derechos humanos (una lógica de cooperación, de universalismo) y la lógica estructural del mercado (una lógica de la competencia y de la selección), un antagonismo que desemboca en incompatibilidad. Creo que esta es la tensión en la que menos se insiste y la más importante, pues explica la paradoja acerca de la universalidad de los derechos, el lastre del que no se puede desprender la construcción de los derechos humanos desde postulados liberales, pese a la indiscutible aportación teórica —y práctica— que supone ese momento de la evolución de la lucha por el reconocimiento de los derechos. Obviamente, donde se hacen patentes esos déficits es en la extensión real de los derechos a quienes no son agentes del mercado, a quienes no están en condiciones de aprovechar sus reglas, y eso, en el contexto de la actual globalización, afecta a buena parte de la población mundial. El terreno más claro es el de los derechos econó-

micos, sociales y culturales, y muy en concreto el de los derechos de las minorías y de las poblaciones indígenas. Lo cierto es que hoy la lógica del mercado se invierte de su racionalidad global para explicarnos a los ciudadanos que los derechos sociales son un exceso derivado (la paradoja es digna del mejor ingenio, si no fuese por el cinismo que revela) del exceso consumista propiciado por las expectativas irresponsables fomentadas por el Estado del bienestar. Hay que volver al camino recto e integrar en el mercado, como mercancías, la satisfacción de tales preferencias, que nunca debieron presentarse como derechos, sino como legítimas aspiraciones al alcance de quienes sean previsores y jueguen bien en ese juego: el modelo chileno respecto a las prestaciones sociales de jubilación es tan sólo un ejemplo de cómo se concreta la negativa a la universalización de esos derechos. No menos grave es la deformación de las reclamaciones de las poblaciones indígenas, por ejemplo a propósito de la tierra, para hacerlas integrables en esa lógica pretendidamente universalista de los derechos.

3. Finalmente, el modelo de ciudadanía republicana exigirla nada menos que otra concepción de lo político, opuesta a las concepciones organicistas/eticistas y que reconociera la primacía de los derechos políticos sobre las particularidades etnoculturales, la política como actividad a desarrollar en el marco de una compleja pluralidad de unidades políticas correlativas, el modelo de lo que viene llamándose ciudadanía cosmopolita.

B. Si he reconocido mi incapacidad para ofrecer respuestas a las cuestiones anteriores, a *fortiori* no puedo pretender dar una respuesta convincente y acabada sobre ese objetivo último al que apuntaría la ciudadanía republicana, es decir, la **ciudadanía cosmopolita**. Me contentaré también en este caso con algunas observaciones.

Empezaré por llamar la atención sobre un sofisma que se desliza no pocas veces bajo el manto del cosmopolitismo. En efecto,

creo que una buena parte de los *soi-dissants* europeístas, internacionalistas, y cosmopolitas en sus esfuerzos de descalificar ese tipo de razón ideosincrática que sería el nacionalismo, ocultan las más de las veces a su vez otro tipo de nacionalismo que a veces es despachado con la referencia al etnocentrismo aunque se trate de cuestiones diversas), no menos sujeto a los tres defectos que aquellos le critican: belicoso, burgués, localista, que son los tres estigmas con los que se suele identificar a los nacionalismos emergentes y minoritarios.

Es verdad que, por ejemplo, en buena medida el europeísmo de muchos que se presenta como peldaño del cosmopolitismo no es sino una astucia propiamente nacionalista, la oportunidad de imponer el propio Estado frente al nacionalismo demonizado. La estrategia que llevan a cabo Francia y Alemania en el proceso de construcción europea es, a este respecto, paradigmática: ambos se presentan, en sus respectivos proyectos, como los verdaderos europeístas, hasta el punto de habernos convencido de que no hay europeísmo si este no traduce la alianza entre los intereses de una y otra; en realidad, y en no pocas cuestiones, lo que hay es una pugna por hacerse con los espacios de poder –instituciones, criterios de decisión. Únicamente los que no tienen tales convicciones europeístas –por ejemplo, aún hoy los ingleses– no disimularían su preferencia nacional. Que en la UE vivimos hoy bajo un proyecto supuestamente europeísta pero en realidad de hegemonía alemana (por supuesto, del Bundesbank) me parece difícilmente discutible. Por supuesto, si en lugar de europeísmo hablamos en el orden interno, estatal, la belicosidad de los nacionalismos centralistas se hace todavía más evidente.

Es verdad que el internacionalista que critica el interés burgués tras los proyectos nacionales, que denuncia la manipulación burguesa de buena parte de los proyectos pretendidamente nacionalistas, resulta no menos burgués en su defensa de las aventuras coloniales, aunque me parece que eso no alcanzaría al internaciona-

lismo contemporáneo sino al del XIX y primera mitad del XX. En ese sentido, me parece clara la crítica del movimiento de países no alineados, como lo mostró quizá por primera la denuncia realizada por el Ché Guevara en su intervención en la conferencia de Argel de febrero del 65 que marca el comienzo de su “caída en desgracia”, al haber puesto el índice en la llaga del colonialismo practicado de facto por la URSS y una parte del bloque del Este.

Es verdad, por fin, que el cosmopolitismo de otros es en no pocos casos no ya un cosmopolitismo vacío, sino un monopolio nacional que identifica la cultura, lo universal, con la producida por uno o cuatro grupos etnoculturales occidentales y que propicia el colonialismo también el cultural, para el que hay pase para el nacionalista siempre que se encierre en el coto inofensivo del folklore o del dialecto. Creo que no pocas veces, detrás del cosmopolita se esconde un *cosmopaleto*, por utilizar el parónimo que ha divulgado J. Muguerza¹⁰. Creo que el único universalismo aceptable es el que sigue la ratio de universalización de los derechos humanos y del reconocimiento de la condición de sujeto de todo ser humano sin más aditamentos, aunque eso no quiere decir que sea defendible el modelo robinsoniano de exención de supuestos que hoy nos predicen los liberales. Y aún así, ese universalismo ha de hacer frente a críticas, como las que provienen del incremento y de los cambios cualitativos del fenómeno del multiculturalismo. Creo también que la idea a desarrollar es el modelo de cosmopolitismo plurinacional, por complejización, en el sentido que Muguerza atribuye a Kant, aunque no creo que sea tan clara esa visión en Kant, que no es desde luego la del cosmopolitismo multicultural de McCarthy o Walzer, o incluso Kymlicka, coherentes a su vez con el individualismo polifónico de A.Hirschmann¹¹. Ese modelo, que tiene en cuenta las diferencias entre cultura y civilización, es un buen terreno para matizar el debate acerca de la tensión universalismo-multiculturalismo y para insistir en la importancia de lo que se ha dado en llamar “pelda-

ños del cosmopolitismo". En esa línea, quizá, se inscribe la apuesta por la "ciudadanía diferenciada". Pero el análisis de esa propuesta queda para otra ocasión.

En todo caso, creo que no es menos cierto que el nacionalismo, que tiene la fuerza y buena parte de la razón desde el punto de vista cultural y, en ciertos aspectos, desde el punto de vista moral, en cambio, como proyecto político —en su vertiente de identificación nación/Estado, nación/ciudadanía—, y también en términos de la legitimidad racional crítica heredada de la Ilustración es un mensaje anacrónico, insuficiente y que plantea más dificultades que soluciones para el proyecto inaplazable de una democracia multicultural.

Quizá debemos volver a pensar el concepto mismo de lo político, como apunta Ricoeur, siguiendo a Walzer: "(lo político) parece constituir hoy una esfera de justicia entre otras, en tanto que el poder político es también un bien a distribuir y al mismo tiempo envuelve todas las demás esferas en su condición de guardián del espacio público en el interior del cual se enfrentan los bienes sociales constitutivos de las esferas de justicia". Eso explica en mi opinión el carácter paradigmático de las reivindicaciones planteadas por las minorías, por los pueblos indígenas, por esos nuevos extranjeros que son los protagonistas de los nuevos flujos de la inmigración, porque nuestra respuesta a esas reivindicaciones no puede seguir siendo la alegación reiterativa y mecánica de los cauces habituales, los instrumentos a los que venimos acudiendo para cerrarles en realidad la satisfacción de tales reclamaciones, al menos, la posibilidad de que sean tomadas en serio a la hora de decidir sobre ellas: desde la noción monolítica de la soberanía, al modelo de ciudadanía excluyente, desde el principio de mayoría, tantas veces confundido con el dominio de la mayoría (y, lo que es peor, en las democracias representativas, con el dominio real de una minoría relativa que en todo caso se alterna en el monopolio efectivo del poder), a la universalidad de los derechos.

Una democracia pluralista no debería postergar por más tiempo el esfuerzo de transformar unas categorías políticas que se resisten a alumbrar otras que den satisfacción a las demandas de esos agentes sociales, empezando por la primera: su reconocimiento como sujetos, como agentes del orden político, económico, cultural, social. Dicho de otra forma, un nuevo sujeto social pugna por romper el círculo cerrado de la ciudadanía entendida como fortaleza, por derribar un (pen)último muro, el de la negación de los derechos y aun de la condición de sujeto de derechos a los extranjeros, el de su exclusión del espacio público (relegados sólo a lo privado, cuando no a lo clandestino). Y al hablar de extranjeros habría que decir, mejor, inmigrantes. Porque de eso se trata, de romper la barrera entre los derechos del hombre y los del ciudadano, se trata, por ejemplo de cómo adquirir los papeles que permiten participar en la toma de decisiones y en la distribución de los resultados —la riqueza y los derechos— desde su condición, y no pese a ella o, como sucede hoy, renunciando a ella. Por eso hoy en buena medida, los nuevos inmigrantes, más aún que las minorías e incluso las poblaciones indígenas, son, como se ha apuntado desde muy diferentes posiciones, quienes representan ese nuevo sujeto universal, ese nuevo grupo de desposeídos de todo salvo de su condición de seres humanos, que les permite convertirse en agentes de la lucha por vencer frente a la penúltima barrera a la que se enfrenta el viejo ideal emancipador de los derechos humanos.

III. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- BALIBAR, E. (1992a). "Inégalités, fractionnement social, exclusion" , en VV.AA., Affichard-De Foucault, eds., *Justice social et inégalité*, Paris, Esprit, 1992.
- BALIBAR, E. (1992b), *Les frontières de la démocratie*, La Découverte, Paris, 1992.
- BERLIN, Y. (1992), *Conceptos y categorías. Ensayos filosóficos*, México, F.C.E., 1992.

- BOKATOLA, I.O. (1992), *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruxelles, Bruylant,.
- BOKATOLA, I.O. (1993), "La Declaracion des Nations unies sur les droits des personnes appartenants a des minorites nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques", *Revue de Droit International Public*.
- CASTEL, R. (1991), "De l'indigence á l'exclusion: la dessaffiliation", en VV.AA., *Face à l'exclusion*, Paris, Esprit, 1991.
- CASTEL, R. (1992), "De l'exclusion á la vulnerabilité", en VV.AA., Affichard-De Foucault, eds., *Justice social et inegalités*, Paris, Esprit, 1992.
- CASTELLS, M. (1997a) *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen I. La sociedad red*, Alianza, Madrid.
- CASTELLS, M., (1997b) *The Information Age: Economy, Society and Culture. VII: The power of identity* Blackwell, London (trad. castellana, *El poder de la identidad*, Alianza, Madrid, 1998)
- DAHL, R. (1989). *Democracy and its Critics*, New Haven-London, Yale University Press.
- DAHRENDORF, R., (1993) "Cittadinanza: una nuova agenda per il cambiamento", *Sociologia del diritto*, 1/1993.
- DE LUCAS, J. (1992). *Europa: ¿Convivir con la diferencia?*, Madrid, Tecnos
- DE LUCAS, J. (1993). "Universalismo y ciudadanía. La justificación de la diferencia en los derechos", *Jueces para la Democracia*, nº 18/19.
- DE LUCAS, J., (1994a) *El desafío de las fronteras. derechos humanos y xenofobia en una sociedad plural*, Madrid, Temas de Hoy/Ensayo.
- DE LUCAS, J., (1994b) "Racismo e Xenofobia: la risposta del diritto", *Ragion Pratica*, 2/1994.
- DE LUCAS, J., (1995). "Elogio de Babel", *Anales de la catedra Francisco Sudrez*, 1995.
- GIDDENS, A., (1982), *Profiles and critics in Social Theory*, London, Macmillan.
- GUTMANN, A., (1988), *Democracy and the Welfare State*, Princeton, P. University Press.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, L (1998), "Un mundo feliz. Una lectura desde el multiculturalismo" (trabajo de investigación de doctorado de derechos humanos, Univ. Carlos III, 1998).
- FERRAJOLI, L., (1996) *Derecho y Razón*, Madrid, Trotta.
- HABERMAS, J. (1991). *Identidades nacionales y postnacionales*, Madrid, Taurus.
- HABERMAS, J. (1991), "Cittadinanza e identita nazionae", *Micromega*, 123/146.
- HABERMAS, J., (1996) *Faktizität und Geltung*, Franjfurt, Suhrkamp.
- HAMMAR, T (1992). *Democracy and the nation state: Aliens, denizens and citizens in a world of international migration*, Aldershot, Avesbury.
- HELD, D., (1989), *Political Theory and the Modern State*, Stanford, S.University Press

- KYMLICKA, W. (1989). *Liberalism, Community and Culture*, Oxford, Clarendon.
- KYMLICKA, W.-NORMAN, W. (1994). "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory", *Ethics*, 104, 2, pp. 352-381.
- KYMLICKA, W., (1996), *Ciudadanía Multicultural*, Barcelona, Paidós.
- LECA, J. (1991), "La nationalité en question", en VV.AA. (Taguieff, ed.), *Face au racisme*, Paris, La Découverte, 1991.
- LECA, J. (1992). "Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations", en VV.AA. (Costa-Lascoux J./Weil, P., eds), *Logiques des Etats et immigrations*, Paris, Kime.
- LOCHAK, D., (1991). "La citoyenneté: un concept juridique flou", en *Citoyenneté et Nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF 1991.
- MAIRET, G. (1997), *Le principe de souveraineté. Histoires et fondements du pouvoir moderne*, Paris, Gallimard, 1997
- MARIÑO, F (1996), "Grupos Humanos y Derecho Internacional", *Extremadura*, nº 20.
- MARSHALL, T.H. (1973). *Class, Citizenship and Social Development*, Westport, Greenwood Press.
- NAÏR, S. (1994). *Lettre à Charles Pasqua de la part de ceux qui ne sont pas bien nés*, Paris, Seuil.
- NAÏR/DE LUCAS (1996), *Le Déplacement du monde. Immigration et thématiques identitaires*, Paris, Kimé.
- STERNBERGER, D., (1990), *Verfassungspatriotismus*, Frankfurt, Insel.
- TAYLOR, Ch., (1992), *Multiculturalism and the politics of Recognition*, Princeton, P. University Press, (hay que consultar también, por los apéndices, la edición francesa: *Multiculturalisme, Democratie et Difference*, Paris, Aubier, 1993)
- VECA, S., *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, Milano, Feltrinelli, 1990.
- VV.AA. (1989), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, C. University Press.
- VV.AA. (1994) "Inmigrazione e Xenofobia. Nazionalismo, razzismo e odi interetnici. Multiculturalismo e diritti delle minoranze", *Region Pratica*, nº 2/1994
- VV. AA. (Zolo, D.ed), (1994b), *La Cittadinanza. Appartenenza, Identità, Diritti*, Bari, Laterza.
- VV.AA. (1994c), *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*, Madrid, ONCE.
- WALZER, M., (1983), *Spheres of justice*, N. York, Basic Books.
- WALZER, M., (1992a), "L"esclusione, l'ingiustizia e lo stato democratico", *Micro-mega*, 1992, pp. 100-101.
- WALZER, M., (1992b), "The new Tribalism", *Dissent*, 1992/2.
- YOUNG, I., (1990), *Justice and the politics of Difference*, Princeton, P. University Press.

NOTAS

- 1 Rusconi, 1995, 89
- 2 Cfr. Naïr/de Lucas 1997
- 3 Rusconi (1995, 87). Zolo (1998, 170)
- 4 Me parece importante recordar algo que no siempre se destaca a la hora de explicar el "estatuto" de ciudadanía: en efecto, ésta no puede concebirse sin la tensión dialéctica entre la visión que acentúa la ciudadanía arraigada inexcusablemente en la comunidad, en la pertenencia o en la identidad, y la voluntad de construcción de un poder colectivo igualitario, o, como ha escrito Negri, la "capacidad política colectiva de constituir el Estado o el espacio público a partir de un poder constituyente", de donde, como explica Balibar, el vínculo entre ciudadanía e igualdad, el ideal de una comunidad libre de iguales, que me parece una exigencia lógica constitutiva de la noción de ciudadanía y que no puede no ser expansiva sin dejar de romperse.
- 5 Recordemos que Castel explica estos procesos (que no estados) de diferenciación social que están desvertebrando nuestras sociedades al referirse a tres grados de cohesión social, (1) la integración, (2) la vulnerabilidad, que significa enfriamiento del vínculo social y precede a su ruptura y se produce como conjunción de dos factores, la precariedad en el empleo -que incluso se hereda y se ha hecho en todo caso estructural al aparecer la alternancia, los contratos temporales o basura, etc- y la fragilidad de los soportes relacionales, los propios de la familia y el entorno familiar y cultural que ya no ofrecen la protección próxima, produciéndose así una desestructuración de los ciclos de vida normalmente secuenciales -el ejemplo es el paro a los 50 años y entre los más jóvenes- al quedar amenazada no ya la integración por el trabajo sino la inserción social al margen del trabajo y (3) la exclusión, que es el ámbito de la marginalidad y la desafiliación y es donde culmina el proceso, manifestándose en situaciones-límite de marginalidad extrema, de aislamiento social, pobreza absoluta -miseria-, analfabetismo funcional.
- 6 Cfr. de Dahl desde su *Poliarchy* (1971), *Dilemmas of Pluralist Democracy* (1982) y *Democracy and his Critics* (1989). Sobre ello, Vitale, 1997, 125 ss, donde subraya cómo para Dahl, sobre todo Dahl 1989, la inclusividad es una de las claves de la ciudadanía democrática, para una legitimidad democrática que no sea sólo procedimental.
- 7 Una y otra pretenden conciliar las exigencias básicas de igualdad, autonomía y respeto a la diferencia, desde una reformulación de la hipótesis básica del individualismo, conforme a lo que se puede denominar "individualismo polifónico" descrito por Hirschmann (por otra parte, nada novedosas: antes que Hirschmann o Goffmann, encontramos un argumento similar en Durkheim y en al-

gunos psicólogos franceses acerca de eso que los antropólogos denominan identidades múltiples).

8 A partir de Habermas 1989.

9 La opción por el cosmopolitismo –o por sus peldaños, como escribe Muguierza (1996)–, es una respuesta que pretende avanzar en la vía inalcanzable, por utópica, de las propuestas de ciudadanía universalista (la más coherente con la lógica de una ciudadanía de inclusión, atenta a las exigencias de polifonía individual por utilizar la expresión de Hirschmann).

10 El juego de palabras es difícilmente reducible a otro idioma, pero no el sentido de la crítica: en efecto, detrás de tantos que se adornan con la apertura hacia el cosmopolitismo hay en no pocos casos un complejo de inferioridad que les lleva a asombrarse de todo aquello que vaya más allá del propio ombligo.

11 Por más que, en coherencia con lo enunciado en el artículo segundo definitivo de la *Paz perpetua* (y como ha subrayado acertadamente Ferrajoli, en su crítica a la identificación del ideal cosmopolita con el del Estado mundial) –el *ius gentium* ha de basarse en la federación de Estados libres y no en un Estado supranacional, en el *Völkerbund* y no en el *Völkerstaat*–. Por otra parte, en el suplemento primero de *La Paz Perpetua* se sostiene que la idea de *ius gentium* presupone la de diversidad nacional, en el sentido de respetarla, lo que acercaría a Kant a las tesis del Romanticismo, a Herder, más que a las de la Ilustración (en todo caso, y pese a que Kant no es Fichte y no hipostasiza la idea de nación).

EUROPA: ¿MIEDO A LA SOLIDARIDAD?

Emilio Menéndez del Valle

Embajador de España

Coordinador para Oriente Medio de la European Community Humanitarian Office (ECHO)

Es suficientemente conocido que en las últimas décadas el famoso abismo entre el Norte y el Sur, entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado (siempre hablando solo en términos de subdesarrollo económico) no ha hecho sino aumentar. En gran parte - aunque no solo- por las condiciones draconianas y a veces de rapiña impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, algo que, felizmente, han acabado por reconocer en el último año -al menos parcialmente- una y otra institución.

El bipolarismo y la permanente tensión Este-Oeste durante la guerra fría hicieron posible que la denuncia de la grave situación socioeconómica del tercer mundo -así como las propuestas para intentar remediarla- tuvieran significativo eco en Europa durante los años 60/80.

Entre otras cosas, porque existía un polo de referencia, distinto del occidental (la URSS), al que dicho tercer mundo podía referirse -e incluso actuar en connivencia- como contrapunto a la oferta euro-americana.

De ahí que importantes informes redactados por equipos de personas preocupados por el devenir de la humanidad, presididos por líderes preclaros como Olof Palme o Willy Brandt (por citar algunos) tuvieran impacto durante esos años.

Esos equipos, esos hombres, diseñaron proyectos que pretendían contribuir a un reequilibrio de posiciones, a la progresiva atenuación de los leoninos términos de intercambio en el comercio internacional, a la redistribución planetaria de la riqueza, a la re-

configuración de los centros de poder, a la creación paulatina –pero decidida– de unas justas relaciones internacionales. En suma, pretendían regenerar la condición humana, colectiva e individual. De los aplastados, marginados o simplemente olvidados millones de seres humanos en el tercer mundo, pero también la de los millones de personas de la Europa y del Occidente satisfechos socioeconómicamente, pero de magra memoria en lo que a los orígenes y causas de la satisfacción se refiere.

Esas personas y equipos –Íntegros, idealistas (aparquemos el concepto de utopía), intelectualmente inquietos, de condición progresista y embargados de *compassion*, en el sentido inglés del término, es decir, el sentimiento que no solo mueve a la compasión y a la protesta ante la evidencia de la injusticia, sino que impele a cortar de raíz las causas de la misma– esas personas, digo, acuñaron la expresión “nuevos retos”. Retos nuevos a los que se comprometían para hacer posible que en las décadas venideras, con el esfuerzo consciente de muchos en el Norte pudiera llegar a atenuarse el absurdo, intolerable, insufrible contraste entre la miseria y el superfluo derroche.

A finales de los años 90, el fin de la incertidumbre, la desintegración de la certeza en un futuro mejor ha suscitado un retroceso generalizado hacia el pasado, provocando un regreso a las fuentes de identidad y ha hecho que la religión (todo tipo de religión), la etnia y la nación, absorban las aspiraciones comunitarias.

El fin de las certezas desintegra la solidaridad y fortalece el egoísmo. De los “nuevos retos” hemos pasado a los “nuevos riesgos”. Así los presentan quienes ahora hablan de nuevas amenazas –tras el fin de la guerra fría y la descomposición de la URSS y de su imperio– para las sociedades industrializadas, laicas, euro-occidentales.

Las drogas y el SIDA forman parte de ellos, pero también la proliferación incontrolada de armas nucleares u otras no convencionales. El terrorismo y la inmigración ocupan un lugar destacado.

Ya en 1991, Hans Stercken, presidente de la comisión parlamentaria para Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania, formuló el nexo de unión entre el nuevo riesgo de las migraciones, especialmente las procedentes de países islámicos, y la necesidad de respuestas militares: “nadie puede dar una respuesta decisiva a la cuestión de qué consecuencias puede tener la creciente sobrepoblación de este mundo para la estabilidad dentro de y entre los continentes en el futuro. ¿Qué significa la explosión demográfica en el Norte de África y la nueva hégira que ha puesto ya en movimiento a millones de personas de esta área en dirección a Italia, España y Francia? ¿pensamos que el volumen actual de ayuda al desarrollo es suficiente para controlar la explosión demográfica en esta parte del mundo lo mismo que en Asia y en América Latina?... Por lo tanto, (para la gente del Sur) la idea es simple: ¡pónganse en marcha y recojan los frutos del desarrollo justo aquí, en nuestra casa!”¹

Se confronta así a Europa con “el Otro”. En este caso ese Otro, individual y colectivo, es el inmigrante, la inmigración.

Ese Otro comienza a ser dibujado —y difundido por determinados medios de comunicación— como enemigo. Y como, en una muy alta proporción, el inmigrante que llega del Sur (que es el que más asusta) es musulmán, esos medios difunden, simultáneamente, la imagen del Islam como enemigo. Sin matices. Se afirma que es tan diferente de la cultura occidental que la integración, la propia coexistencia, son prácticamente imposibles. Se sostiene que los musulmanes son profundamente distintos e incomprensibles. Se utilizan los clichés más ridículos. Peter Scholl-Latour ha llegado a escribir que la agitación revolucionaria en Argelia es producto de la frustración sexual.²

En función de todo ello, la inmigración tiende a ser presentada como amenaza importante, principal. El Sur invade el Norte, lo que implica amenaza para la identidad europea, cristiana, occidental, racional.

Pienso, sin embargo, que hay que relativizar –en el mundo que se nos viene encima– el concepto de la propia identidad. En todo caso no hay que asumirla como pasión, como militancia a ultranza. Ya decía Borges, con dulzura, que el patriotismo es la menos perspicaz de las pasiones, mientras que Rubert de Ventós nos recuerda que no hay nada más letal para la humanidad que el instinto de pertenencia.³

En suma, en palabras de Antonio Muñoz Molina: “igual que existe la xenofobia, que es uno de los mayores venenos de la historia humana, existe, por fortuna, la xenofilia, palabra que no sé si está en el diccionario, pero que sería urgente incluir: el gusto por conocer y disfrutar lo que no se nos parece... por no dejar que le crezca a uno ese caparazón de crustáceo mental de quien solo sabe amar lo que considera que es suyo, lo que cree que le corresponde por privilegio de su nacimiento”.⁴

Empero, la propaganda xenófoba y chovinista contra la inmigración en general y la musulmana en particular no cesa.

El orientalista alemán Reinhard Schulze la describe así: “el colapso del sistema Este-Oeste en 1989-1990 fue un viraje decisivo en la auto legitimación. Si ahora “el otro” había desaparecido como superficie para la proyección de la antítesis de la sociedad misma, había una amenaza, la pérdida de una parte en la descripción del “nosotros”.

La guerra de Kuwait, que fue orquestada propagandísticamente ya desde agosto de 1990, fue utilizada para cerrar esta brecha en un tiempo muy breve. El Este se transformó en Oriente, el comunismo en el Islam, Stalin en Saddam Hussein.

La antítesis que es constitutiva de la identidad occidental se hizo incluso más radical. El Islam fue identificado como el principio del Oriente, como realización del fundamentalismo irracional y anti-ilustrado, como una construcción universal que quiere dominar no sólo la ideología, sino también, de un modo envolvente, la sociedad, la cultura, el Estado y la política. El Islam es entendido

no sólo como la antítesis ideológica sino como la antítesis cultural totalizante de Occidente y de su identidad universal. En este sentido, el Islam se convierte en el fundamento del anti-occidentalismo, la anti-modernidad, de la anti-civilización inclusive".⁵

Esta perla de 1990: "Si el Imperio Soviético desaparece, el Islam puede desarrollarse como amenaza potencial. Si la Unión Soviética se disuelve, casi con seguridad peligrará el gran flanco derecho de Occidente, del Mar Negro a Vladivostok, porque las repúblicas Islámicas buscarán unirse a sus hermanos musulmanes.

Con una Unión Soviética balcanizada, el siglo XXI podría, una vez más, encontrarse con el Islam a las puertas de Viena, bien sea como inmigrantes o terroristas, cuando no como ejércitos.

En realidad, la masiva inmigración Islámica en Francia puede ya anular los efectos de la victoria de Carlos Martel en la batalla de Tours de 732".⁶

Nótese la burda intención del autor, W. S. Lind: el inmigrante, que ya es considerado amenaza, deviene terrorista, para terminar como soldado de un ejercito enemigo.

No solo se considera la inmigración del Sur una amenaza (hay quienes hablan de "invasión"), sino que, además, se insiste en un factor concreto: el inmigrante es musulmán. Resulta claro —como apunta Nadji Safir— que en tales condiciones, incluso si permanece en su propia tierra, en el Sur, en calidad de inmigrante potencial, quien emigra de un país islámico no es considerado un socio, condición sine qua non para cualquier proceso de cooperación mediterránea⁷. Todo ello para desesperación del espíritu de Barcelona 95.

La "amenaza islámica", que unas veces proteicamente se viste de terrorismo y otras de inmigración, agobia a Bernard Lewis, el reputado de Princeton que empezó a hablar del conflicto de civilizaciones antes que Samuel Huntington. Dice Lewis: "debemos tener claro que nos enfrentamos a un modo de ser y a un movimiento que, con mucho, sobrepasa la naturaleza de los asuntos de

gobierno y políticas diversas. Estamos nada menos que ante un choque de civilizaciones, ante la —quizá irracional pero con toda seguridad histórica— reacción de un antiguo rival contra nuestra herencia judeocristiana, nuestro presente laico y la expansión mundial de ambos.”⁸

Sin embargo, a Rada Ivekovic, profesora de filosofía en Belgrado, le provoca una reacción contraria: “¿Y si aquello que hemos definido como fundamentalismo no fuese sino otro de nuestros fantasmas, producto de una mente atormentada por las emanaciones del propio imaginario? ¿Y si se tratase solo de nuestra necesidad de darnos un enemigo constituyéndonos en identidad distinta? El fundamentalismo es, sin duda alguna, proyectado en occidente hacia el mundo musulmán, ese Otro que estamos construyendo en especial desde la caída del comunismo.”⁹

Ni Princeton ni Belgrado. Sin duda hay en Lewis una mente atormentada, aunque Ivekovic no se refiera a él. Pero independientemente de las causas sociopolíticas que los sustentan —hay que decir a la profesora Ivekovic que determinadas barbaridades islámicas no son imaginarias. Dicho esto, hay que añadir que muestras no le faltan a Ivekovic para ilustrar su argumento, por ejemplo ésta de un político italiano, quien en 1990 declaraba. “si el enemigo es el inmigrante, el clandestino, si pone en peligro nuestras sociedades, ¿por qué no recurrir al ejército para defender la patria?”¹⁰. Por eso Edgard Morin afirma que “hay que entender que el Estado-Nación implica una realidad mitológica extremadamente caliente”.¹¹

Lo que no obsta que el impresentable alcalde de Milán, Marco Formentini, de la *sui generis* Liga Norte, de una manera muy actual, desprovista de orla mitológica alguna, ignoro si en frío o en caliente, diga: “Si se me pide que acoja albaneses, desobedezco. Son todos delincuentes”.¹²

Demasiados europeos desprecian, rechazan o incluso odian al inmigrante. A M.A. Bastenier le duele profundamente: “En oca-

siones ni siquiera es necesario buscar un nuevo término para designar el error ajeno unido al terror propio, sino que la misma palabra adquiere toda la carga que alude a lo oscuro, lo sucio, lo inconveniente: es el caso del inmigrante, en una tierra que fue tan de inmigrantes como Europa, y que se ha fundido con la imagen de un rostro atezado y diferente, unos hábitos que perturban nuestra paz, y unos ritos que mejor habrían hecho en dejar atrás sus titulares porque apestan a ciénaga de delincuentes, reflejan aceros alevosos y ponen fisionomía al pavor de verse un día con una faz distinta en el espejo.”¹³

Demasiados europeos se dicen racistas o tentados por el racismo. A esta conclusión llega en Francia la Comisión Nacional Consultiva de los Derechos del Hombre, mediante una encuesta de Diciembre de 1997 y que, al menos sobre el papel, convierte a los descendientes de la revolución de 1789 en los ciudadanos más racistas de Europa después de los belgas.

En el estudio realizado por dicha Comisión el racista puro es descrito como una persona que se acepta a sí misma como “un tanto racista” y que asume en bloque, frases como “hoy en día uno, en Francia, ya no se siente en casa como antes”, “hay demasiados árabes en Francia”, “hay demasiados negros en Francia”, “los inmigrantes vienen para aprovecharse de nuestra seguridad social”, “no hay por qué luchar contra el racismo” o “la mayoría de los extranjeros tienen una cultura demasiado distinta como para integrarse”. Un 18% se identifica con todas esas afirmaciones y con las ideas de Jean-Marie Le Pen.

Una mayoría relativa, un 40% participa de una o de varias de las aserciones anteriores pero no quiere saber nada de Le Pen. Un 33% se sitúa en cambio en el polo opuesto y no acepta como buena ninguna de las frases. El 9% “no sabe, no contesta”.¹⁴

Es evidente que el racismo y la xenofobia no son exclusivos de Europa, ni tampoco de Occidente. Estados Unidos el país más poderoso del mundo, se vale del Derecho Internacional de los de-

rechos humanos para criticar a terceros, pero no aplica los mismos criterios en casa. Como acaba de hacer público Amnistía Internacional en su último informe (6.10.1998), el Estado que predica la democracia al resto del mundo adopta en su interior una conducta persistente y generalizada de violación de derechos humanos, que incluye –según Amnistía Internacional– la frecuente aplicación de la pena de muerte “por motivos de venganza y de modo arbitrario, dependiendo de la situación racial o económica del acusado.”¹⁵

Que Sudáfrica se haya convertido en uno de los países más xenófobos del mundo no debe hacernos recurrir al tópico. Triste es que una sociedad mayoritariamente negra que debe su existencia libre de hoy –tras generaciones de segregación racial y ausencia de derechos– a sus vecinos negros, que apoyaron a fondo su batalla contra el apartheid, reaccione con odio y desprecio frente a ellos.

Según una encuesta (1997) del Institute for Democracy in South Africa, el 25% de los entrevistados deseaba la prohibición total de la inmigración, mientras que el 45% se inclinaba por limitar estrictamente el número de inmigrantes. Ello a pesar de que el 60% reconocía no haber tenido el menor contacto con extranjero alguno. La denigración histórica de los negros ha calado incluso en ellos.¹⁶

Desprecio y odio. ¿Es humano el odio? ¿Natural al hombre? Muchos lo sostienen. Samuel Huntington sin ambages: “Es humano odiar. Por propia definición y motivación. La gente necesita enemigos, competidores en los negocios, rivales en el rendimiento académico, oponentes en la política. Desconfía de forma natural y ve como amenazas a quienes son diferentes y tienen la capacidad para hacerle daño. La resolución de un conflicto y la desaparición de un enemigo generan fuerzas personales, sociales y políticas que dan origen a otros nuevos”. La tendencia a un “nosotros” contra “ellos” es, como dijo Ali Mazrui, “casi universal en la arena política.”

Los europeos de bien, íntegros, progresistas, idealistas (no entremos a discutir la utopía), intelectualmente inquietos, recordando a Bertold Brech (“No digáis jamás es natural para que nada pase por inmutable”), deben, de nuevo, movilizarse para que odiar no sea humano.

No demos la imagen de que Europa está enferma de sus inmigrantes. Seamos, para empezar, agradecidos. Recordemos —como lo hace Azeddine Guessous, que fue embajador de Marruecos en España— que “altos funcionarios de países receptores fueron a Argelia, a Marruecos, para reclutar en las aldeas más recónditas a hombres sanos y fuertes para que éstos hicieran funcionar sus fábricas, tras una segunda guerra mundial que diezmó la fuerza de trabajo de la mayoría de los países en conflicto”.¹⁷

John Kenneth Galbraith lo es: “siempre nos preocupamos por la presión migratoria del Sur, sin aceptar que no existiríamos si no fuera por la inmigración. Ahora, aquí, (en Estados Unidos) no se podría vivir si no fuera por los inmigrantes que aportan buena parte de la fuerza de trabajo.”¹⁸

En vena similar, Jean Daniel: “todos los Gobiernos han declarado que hay que luchar contra la inmigración clandestina. Pero ninguno tuvo el valor de reconocer que la mitad de los clandestinos contribuye a la vitalidad competitiva de la economía francesa.”¹⁹

¿Por qué tener miedo a la solidaridad? O mejor ¿por qué oponerse a la justicia?. ¿Acaso no es justo huir del hambre pretendiendo una vida mejor?

No sostengo que haya que adoptar lo que Jean Pierre Chevènement define como “actitud angélica”, esto es, no pretendo “ignorar los desequilibrios demográficos, económicos y políticos del mundo”.²⁰ Tampoco hago gala de un espontaneísmo ingenuo que renuncia a gestionar los flujos migratorios procedentes del Magreb como manifiestan Sami Nair y Javier de Lucas, “hay que organizarlos, regularlos y hacerlos así útiles para ambas partes”.²¹ No

solo creo que hay que regularlos, sino que además pienso que Europa y el Magreb habrán de coordinarse para regular conjuntamente la inmigración subsahariana, que afectará crecientemente al Magreb.

A los europeos no contrarios, pero renuentes, a sumarse a la gran empresa de la solidaridad se les puede recordar la escuela del interés mutuo. Me refiero al "ayudemos al Sur para ayudarnos a nosotros mismos", la filosofía del codesarrollo pregonada por Jean Pierre Cot, ministro de cooperación del primer gobierno socialista de Mitterrand y propiciada hoy por Sami Nair desde la administración socialista de Lionel Jospin.

Es perfectamente posible conjugar la solidaridad con los intereses europeos. El papel de la izquierda europea de amplio espectro es aquí importante. La diferencia entre la izquierda y la derecha está sobre todo en lo humano, en la defensa de aquellos valores relacionados con los derechos de la persona y que se oponen al racismo, a la humillación, a la xenofobia. La izquierda puede conjugar la defensa de los inmigrantes con la regulación de la inmigración.

Sin embargo, la izquierda ha de ser autocrítica, extremar la sensibilidad y reconocer que ésta a veces le falta. Los dirigentes del italiano Partido Democrático de la Sinistra (PDS) mostraron altas dosis de insensibilidad con ocasión de los inmigrantes albaneses ahogados en las costas de Brindisi en 1997. Nanni Moretti en su reciente film "Abril" se lo reprocha: "Ni un solo dirigente de izquierdas ha venido. Es el síntoma de sus carencias políticas y, sobre todo, de sus carencias humanas".²²

Hay también carencias en España. De la derecha, pero también de la izquierda. Un simple accidente de tráfico con víctimas mortales ocurrido en Abril de este año en Andalucía puede resultar suficientemente ilustrativo. Entre los fallecidos había gitanos y payos. Las autoridades andaluzas acudieron solamente al funeral de las víctimas payas.²³

Y, sin embargo, en principio, un enfoque solidario de la cuestión es más fácil de plasmar en España que, por ejemplo, en Francia. No solo porque nuestros inmigrantes residentes son muchos menos sino también porque, al menos por ahora, la sociedad española en su conjunto viene expresando un alto grado de generosidad ante la desgracia ajena.

Añádase a ello la nueva actitud de algunos jueces y magistrados que se están pronunciando claramente a favor de los inmigrantes maltratados y privados de sus derechos, algo impensable hace escasos años.

Así, por ejemplo, la estimación en Diciembre de 1997 por la Audiencia Provincial de Madrid de un recurso de un inmigrante legal chino cuya expulsión solicitada por la policía, había sido estimada por el juzgado de instrucción nº 36.²⁴

O la condena impuesta hace tres meses por la juez titular del juzgado de instrucción nº 2 de Ejea de los Caballeros, Zaragoza, al sargento de la guardia civil de la localidad por abofetear y llamar "moro de mierda" a un trabajador marroquí. La sentencia recoge la declaración del sargento, quién justifico haber pedido el documento de identidad al emigrante por estimar que "el color de su piel implicaba un peligro para la seguridad".²⁵

Por último, una advertencia a quienes están obsesionados por ver en el inmigrante al enemigo: persistir en la creación, a través de los medios de comunicación, de una nueva imagen del enemigo puede llegar a crear un nuevo enemigo real.

A menudo, la insistencia en colocar a la otra parte una etiqueta discriminatoria genera una reidentificación en ella. Insistir en ello puede llevar a una profecía autocumplida: quienes se sienten marginados y etiquetados con esa nueva imagen de enemigo pueden sentirse forzados a reconstruir su identidad del otro lado.²⁶

Por otra parte, es absurdo empeñarse en considerar al Islam un factor no europeo, cuando representa una evidente realidad social, afincada, y que es en muchos países de la Unión la segunda reli-

gión. No vale reducir las raíces de Europa a la tradición “judeo cristiana”.

La historia y la literatura cuentan cómo la hospitalidad y la solidaridad eran sagradas en el antiguo Mediterráneo.

En un bellissimo artículo de hace dos años²⁷, José Ángel Valente nos recuerda cómo la Odisea narra la llegada del héroe maltrecho por las fuerzas enemigas del dios del mar, a la costa de los feacios. Un río desemboca en la costa. Odiseo invoca a la divinidad fluvial: “Vengo a ti huyendo de Ponto y de Poseidón. Es digno de respeto, aun para los inmortales dioses, el hombre que se presenta errabundo... después de pasar muchos trabajos.” El río se para, apacigua las olas, envía la calma y salva a Odiseo. Cuando Nausica encuentra al héroe, detiene a sus esclavas y les dice: “Este es un infeliz que viene perdido y es necesario socorrerle, pues todos los forasteros y pobres son de Zeus y un exiguo don que les haga les es grato”.

Hay que estudiar historia, dice John Elliot, porque la ignorancia lleva al recelo y al odio.

NOTAS

- 1 Citado por Werner Ruf: *El Islam, ¿nueva imagen del enemigo?, cooperación cultural en el occidente mediterráneo*, Fundación BBV, Madrid, 1995, p.110.
- 2 Recogido por Werner Ruf, op. Cit., p. 111.
- 3 “Yo defendiendo la nación por motivos ilustrados”, *El País*, 19.3.1994.
- 4 A. Muñoz Molina: “La mirada de fuera”, *El País*, 20.11.1996.
- 5 En Werner Ruf, op.cit., p.111.
- 6 W. S. Lind: “Defending western culture”, *Foreign Policy*, nº 84, 1991, p.45.
- 7 Nadji Safir: “Se l’Europa non rispetta i musulmani”, *Limes, rivista italiana di geopolitica*, número dedicado a “Mediterráneo, l’Arabia vicina”, Roma, aprile de 1994, p. 79.
- 8 Bernard Lewis: “The roots of Muslin rage.” *Atlantic Monthly*, Washington, septiembre 1990.
- 9 Rada Ivekovic: “Il fondamentalismo fondatore”, *Parolechiave*, Roma, diciembre 1993.

- 10 *Le Monde Diplomatique*, junio 1990.
- 11 Edgard Morin: "Asociación o barbarie", *El País*, 31.8.1992.
- 12 *El Mundo*, 19.3.1997.
- 13 M.A.Bastenier: "Eurocentrismo", *El País*, 11.12.1997.
- 14 *El País*, 2.7.1998.
- 15 *El País*, 6.10.1998.
- 16 *Internacional Herald Tribune*. "South Africa's gift to new arrivals: hate", 20.10.98.
- 17 Azeddine Guessous: "Inmigración: integración o asimilación". *El País*, 18.6.1993.
- 18 Entrevista en *El País*, 4.10.1998.
- 19 Jean Daniel: "La ley contra el honor", *El País*, 30.8.1996.
- 20 *El País*, 5.12.1997.
- 21 Sami Nair y Javier de Lucas: "El reto de la inmigración", *El País*, 16.8.1997.
- 22 *El País*, 2.4.1998.
- 23 *La Vanguardia*: "Las autoridades andaluzas sólo van al funeral por las víctimas payas del accidente de Jerez" y *El Mundo*, "Los familiares de los fallecidos de etnia gitana se quejan de que las autoridades locales no asistieran a los sepelios", 2.4.1998.
- 24 "La Audiencia recuerda el grave perjuicio que causa la expulsión de un extranjero inocente". *El País*, 12, 12, 97.
- 25 *El Periódico de Aragón*, 32. 8. 1998.
- 26 Werner Ruf, op. cit. , p.113.
- 27 J. A. Valente: "La cultura mediterránea y los na'fragos de la miseria", *El País*, 20. 11. 96.

MIGRACIÓN Y DESARROLLO ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Concha Blat Mellado
Universidad de Valencia

SUMARIO INTRODUCCIÓN

1. Acciones realizadas por la Comunidad Internacional y el Sistema de Naciones Unidas. 1.1. Conferencias Internacionales, celebradas bajo los auspicios de Naciones Unidas. 1.2. Comisión de Población y Desarrollo. 1.3. Comisión de Derechos Humanos. 1.4. Comité Administrativo de Coordinación. 1.5. Comité de Planificación del Desarrollo. 1.6. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 1.7. Organización Internacional del Trabajo.

2 Actividad desarrollada fuera del Sistema de Naciones Unidas. 2.1. Organización Internacional para las Migraciones. 2.2. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. 2.3. Consultas Intergubernamentales sobre políticas de asilo, refugiados y migración en Europa, América del Norte y Australia. 2.4. Conferencias internacionales de ámbito regional.

Conclusiones.

El problema de las migraciones internacionales tiene una dimensión universal, afecta a unos 120 millones de personas y su número no deja de aumentar¹. Se trata pues de uno de los temas permanentes en la agenda de las Naciones Unidas (NU).

Para abordar la compleja relación entre migraciones y desarrollo, muchas son las cuestiones pendientes. Es conocido que la pobreza es una de las causas más importantes de la migración, sin embargo, y precisamente esa pobreza hace imposible la mínima acumulación de los recursos necesarios para tratar de emprender una nueva vida.

Es cierto que si hubiera menos diferencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo o con economías en transición, el número de migrantes sería muy inferior al hoy existente, pero no es menos cierto que la adopción de determinadas medidas de ayuda, durante una primera fase, suele tener el efecto paradójico de aumentar de forma inmediata el número de migrantes a consecuencia de los ajustes económicos que suelen acompañar a las medidas de liberalización que expulsan a muchos trabajadores del sistema al tiempo que las personas que proyectan mejorar sus condiciones de vida en otro país pueden obtener, finalmente, la acumulación de los recursos necesarios para emprender la aventura².

Otro de los temas candentes es la consideración del migrante o bien como un extraño que no tiene ningún lugar en el Estado de destino, o bien como un sujeto de derechos, creador de riqueza como trabajador en la sociedad a la que se ha dirigido y también en la de origen, a la que aporta parte de sus ingresos y, sobre todo, sus nuevos conocimientos y experiencias.

Efectivamente, cabe plantearse cuál es la razón para que frente a la internacionalización universal, caracterizada por los principios de libertad de circulación de mercancías y capitales, se mantengan las fronteras y se impida la libre circulación de las personas y aún más, cuál es la razón por la que la mayoría de Estados desarrollados no reconocen a los migrantes los derechos contenidos en los convenios internacionales de derechos humanos.

En relación con todo ello, surge el interrogante de cuál es el papel que pueden desempeñar las organizaciones internacionales de

ámbito universal frente a problemas tan globales y cuáles son sus límites.

Finalmente, añadir que la intención de este trabajo no es proporcionar respuestas a todas estas cuestiones. Se trata de mostrar la dimensión, la variedad y la complejidad del problema que por su ámbito universal, además de regional y estatal, es considerado con la mayor de las atenciones por las organizaciones internacionales con mandato en la esfera de la migración, desde dentro y fuera del sistema de Naciones Unidas tras la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo. El propósito de este artículo es pues hacer un breve recorrido, de carácter básicamente descriptivo, a través de la actividad desarrollada por dichas organizaciones, con la finalidad de determinar cuál podría ser el ámbito internacional de protección institucional de los derechos de las personas que circulan fuera de las fronteras de los Estados de los que son nacionales.

1. ACCIONES REALIZADAS POR LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

1.1. Conferencias Internacionales, celebradas bajo los auspicios de Naciones Unidas.

A partir de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo³, que tuvo lugar en El Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994, el tema de la migración internacional y el desarrollo se ha incluido en los programas de todas las conferencias internacionales, celebradas bajo el auspicio de las Naciones Unidas.

Las *Bases para la Acción de la Conferencia*, que en su capítulo X se ocupa de la Migración Internacional y el Desarrollo, relacionan el origen de los desplazamientos con “los desequilibrios económicos internacionales, la pobreza y la degradación del medio am-

biente, combinados con la falta de paz y seguridad, las violaciones de los derechos humanos y los distintos grados de desarrollo de las instituciones judiciales y democráticas”⁴.

Sin embargo, las migraciones pueden tener efectos positivos tanto para los países de origen como para los de destino. Se pueden citar como ejemplo para los países de origen, las remesas de los migrantes así como la transferencia de conocimientos especializados y el enriquecimiento cultural que la vuelta de sus nacionales hace posible; al mismo tiempo que, los Estados de destino, obtienen los recursos humanos necesarios para el funcionamiento de su sistema económico. Como efectos negativos cabe señalar, para los países de origen, la pérdida en ocasiones de recursos humanos y para los Estados de destino, los conflictos políticos, económicos y sociales que pueden producirse.

Por todo ello, el *Programa de Acción* persigue como objetivos: elevar al máximo los efectos positivos de la migración, en los países de origen y de destino, afrontar y luchar contra las causas de la migración, principalmente la pobreza y facilitar el proceso de reinserción, en los Estados de origen, de los migrantes que regresan.

Las medidas previstas para lograrlos son: un desarrollo sostenido y sostenible que haga factible la opción para todas las personas de permanecer en el propio país; neutralizar los conflictos internacionales y los internos que son la causa más inmediata de la falta de respeto a los derechos humanos y lograr la seguridad alimentaria.

Con esta finalidad, los países de origen deberán promover las condiciones necesarias para que las remesas de los migrantes incrementen la inversión productiva y los países de destino fomentarán la migración temporal⁵, relacionada con proyectos concretos, como medio de mejorar la capacidad profesional de los trabajadores migrantes.

Así mismo, los países de origen deberían hacer factible el regreso de sus nacionales adoptando la medidas que les permitan beneficiarse de los conocimientos obtenidos, de las transferencias de

pensiones y de los demás beneficios laborales adquiridos. Para todo ello se hace necesario que los gobiernos intercambien información y cooperen.

En lo que se refiere al respeto de los derechos humanos, se invita a los Estados que todavía no lo hayan hecho, a ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares.⁶

Por último, los gobiernos, en estrecha colaboración con las organizaciones internacionales competentes, las Organizaciones No Gubernamentales y los organismos de investigación deberán identificar las estrategias que “garanticen que la migración contribuya al desarrollo y a las relaciones internacionales”.

El resto del capítulo X se ocupa de los problemas específicos así como de las medidas a adoptar en relación con los migrantes documentados, migrantes indocumentados, refugiados, solicitantes de asilo y personas desplazadas.

Posteriormente, la Declaración y Programa de Acción sobre Desarrollo Social⁷, adoptados en la Cumbre Mundial, celebrada en Copenhague en marzo de 1995, afronta el problema de los migrantes y los refugiados en los mismos términos.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín⁸, en septiembre de 1995 y la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos⁹ (Hábitat II), que tuvo lugar en Estambul, en junio de 1996, se refieren a la específica situación de las mujeres migrantes y en ambas se reconoce su importante función en los temas sometidos a debate.

Finalmente, los desplazamientos de población originados por causas ambientales y las consecuencias para el medio ambiente de las migraciones en masa fueron examinados en el simposio internacional, celebrado en abril de 1996 en Suiza, en el que se determinaron medidas con la finalidad de prevenir, aminorar y evitar la degradación ambiental, que es a su vez causa y efecto de los movimientos de población. *La Declaración de Principios*¹⁰, adoptada

por consenso, establece un marco de acción para hacer frente a los efectos negativos para el medio ambiente de los desplazamientos masivos.

1.2. Comisión de Población y Desarrollo.

La importancia de la Comisión de Población y Desarrollo se pone de relieve y se incrementa a partir de la celebración de la Conferencia del Cairo, ya que este órgano subsidiario del Consejo Económico y Social (ECOSOC), es el competente para la vigilancia, examen y evaluación del Programa de Acción. Actualmente integra cuarenta y siete Estados miembros y se ha convertido en un lugar indispensable para el examen intergubernamental de los problemas de la migración internacional y el desarrollo, tanto desde el plano multidisciplinar, como del regional.

Esta Comisión, de acuerdo con la resolución 49/128 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1994, examina la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo¹¹ y presenta informes a la Asamblea General, por medio del ECOSOC. En su 30 período de sesiones, celebrado en 1997, decidió examinar el tema de la migración internacional, con especial atención a la relación entre la migración y el desarrollo¹², de conformidad con su programa de trabajo plurianual,

En este contexto, la resolución de la Asamblea General 50/123 encargó al Secretario General de Naciones Unidas la preparación de un informe en el que se plantearan proposiciones y medidas concretas para enfrentar el problema de la migración internacional y el desarrollo, incluida la eventualidad de la celebración de una conferencia de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo.

Una vez efectuadas las consultas a todos los Gobiernos, de los cuales sólo respondieron sesenta y cinco, el Secretario General

presentó un informe basado en esas respuestas¹³, en el que analiza las medidas adoptadas por aquellos países con relación a las recomendaciones del *Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. Uno de los temas a los que presta especial atención es a la relación existente entre migración y desarrollo, señala a los gobiernos la necesidad de adoptar políticas y programas sobre migración internacional que sean racionales y tengan en cuenta "las limitaciones económicas del país de acogida, el impacto de la migración en la sociedad receptora y las repercusiones en los países de origen"¹⁴, así como la interrelación entre la migración internacional y el desarrollo, ya que los desequilibrios económicos internacionales, la pobreza, la degradación del medio ambiente, la ausencia de paz, de seguridad y las violaciones de los derechos humanos, como ya se ha indicado, inciden de manera determinante en la migración internacional.

1.3. Comisión de Derechos Humanos.

La Comisión de Derechos Humanos, órgano subsidiario principal del ECOSOC, está formada por cincuenta y tres Estados miembros de Naciones Unidas seleccionados de acuerdo con el criterio de representación geográfica equitativa¹⁵. Es el órgano de Naciones Unidas que ejercita las competencias más extensas tanto en lo que se refiere a la codificación como al sistema de garantías de los derechos humanos. Es por ello, por su mandato y experiencia, el órgano competente para los temas relativos a los derechos humanos y la migración internacional. Se ocupa del seguimiento y aplicación del *Programa de Acción de Viena*, aprobado por la *Conferencia Mundial de los Derechos Humanos*¹⁶, tanto de las cuestiones relativas al respeto de los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como de los estudios, recomendaciones y elaboración de futuros instrumentos internacionales.

En 1990 la Asamblea General¹⁷ aprobó la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* que entrará en vigor cuando haya sido ratificada por veinte Estados. Hasta el 1 de junio de 1998¹⁸ lo ha sido por los siguientes: Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Colombia, Egipto, Filipinas, Marruecos, Seychelles, Sri Lanka y Uganda. Asimismo la han firmado, Chile y México.

Posteriormente, la Comisión de Derechos Humanos, en 1997, dentro de su 53 período de sesiones, aprobó la Resolución 1997/14 relativa a la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* y la Resolución 1997/15 referida a los migrantes y los derechos humanos¹⁹.

En la primera Resolución, la Comisión hace un llamamiento a los Estados miembros para que ratifiquen la Convención Internacional y solicita del Secretario General la presentación de un informe sobre la situación de la misma, dentro del 54 período de sesiones en el que además se incluya el tema: "Medidas para mejorar la situación de todos los trabajadores migratorios y hacer que se respeten sus derechos humanos y su dignidad". Encargo que se reitera en la resolución 1998/15, al año siguiente.

De otra parte, en la segunda Resolución, 1997/15, establece un grupo de trabajo formado por cinco expertos intergubernamentales, seleccionados sobre la base de la representación geográfica cuyo mandato es hacer acopio de la información proveniente de los gobiernos, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y otras fuentes, sobre los obstáculos que se oponen a la protección de los derechos humanos de los migrantes. Asimismo, dicha resolución, dispone cómo elaborar recomendaciones con la finalidad de fortalecer el respeto a los derechos humanos de los migrantes. El Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre los Derechos Humanos de los Migrantes presentó su informe²⁰ y su mandato ha sido prorrogado al 55 período de sesiones²¹.

Este es el órgano que reúne todos los requisitos para dedicarse a la defensa de los derechos humanos de los migrantes, debido a su especialización y a su mandato.

1.4. Comité Administrativo de Coordinación. (CAC)

Como se recordará, el Comité Administrativo de Coordinación es un órgano creado por el ECOSOC²², encargado de asegurar la efectividad de los acuerdos celebrados entre las NU y los diversos organismos especializados. Está formado por el Secretario General de las NU, los Directores Ejecutivos de los distintos organismos especializados y un conjunto de altos funcionarios de los distintos órganos de NU con la misión de observadores.

El CAC, cuenta con toda una serie de organismos auxiliares entre los que se encuentra el grupo de Tareas Interinstitucional, que a su vez, constituyó el Grupo de Trabajo sobre la migración internacional, cuyo organismo rector es la OIT, todo ello a petición de la Comisión de Población y Desarrollo. El mencionado Grupo de Trabajo está encargado de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.

Este mismo Grupo propuso la celebración del simposio técnico dirigido por la OIT y formado por representantes de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, de las comisiones regionales, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), por representantes del Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP) y la Organización Internacional de Migraciones (OIM). Este simposio tuvo lugar en La Haya del 29 de junio al 3 de julio de 1998.

El encuentro técnico analizó el alcance de las políticas gubernamentales, la repercusión de estas en las corrientes y el número de migrantes, las cuestiones relacionadas con la migración de retorno así como la integración y el asentamiento de los repatriados.

Es innegable la trascendencia que ha tenido la realización del simposio que se ha ocupado de las relaciones entre la migración internacional y el desarrollo además de las distintas políticas para hacer frente a la inmigración desde una perspectiva regional e intersectorial.

Sin duda, el Comité Administrativo de Coordinación puede mejorar la eficacia del sistema aportando los conocimientos técnicos que existen dentro del sistema de las Naciones Unidas, en las organizaciones especializadas y en las organizaciones intergubernamentales competentes, lo que evidentemente mejorará la prestación de apoyo de las organizaciones internacionales así como el enfoque de las actuaciones dirigidas a los Estados o a los ámbitos regionales.

1.5. Comité de Planificación del Desarrollo.

El Comité de Planificación del Desarrollo está formado por un conjunto de especialistas en planificación que actúan como tales y no en representación de los Estados a los que pertenecen. Sus funciones consisten en la valoración de los programas de Naciones Unidas, la elaboración de las recomendaciones correspondientes y la investigación sobre estos temas, solicitada por el Consejo Económico y Social, el Secretario General o los organismos especializados.

En 1998, el Comité centró una parte de su actividad en la migración y el empleo. Examinó las causas y tendencias de la migración internacional, las relaciones existentes entre la internacionalización y la movilidad de la mano de obra, las repercusiones para los países en desarrollo de los cambios producidos en los movi-

mientos migratorios y las políticas a impulsar tanto en los Estados de origen como en los de destino.

Los profundos conocimientos técnicos del Comité de Planificación del Desarrollo, permiten emprender el análisis y la toma de decisiones sobre los problemas de la migración internacional y el desarrollo.

1.6. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Si en términos generales las funciones del ACNUR son proteger, asistir y tratar de resolver los problemas internacionales de los refugiados, no obstante su mandato incluye la supervisión del bienestar y del cumplimiento de garantías otorgadas a los repatriados, por lo que en algunos casos coopera con otros órganos de NU competentes en temas de desarrollo, en programas de rehabilitación de comunidades que regresan a sus lugares de origen. Sin embargo, el Alto Comisionado considera que es importante la distinción entre los movimientos de población debidos a causas económicas y los problemas de los refugiados.²³ Sus informes son remitidos al comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, al ECOSOC y a la Asamblea General, que son los órganos de NU donde principalmente se debaten los problemas de los refugiados.

Sin embargo, el ACNUR, dadas las características de su intervención, ha decidido trabajar en un ámbito de trabajo regional, consiguiendo de esta manera mucha mayor eficacia. A este respecto, cabe señalar que una de las últimas experiencias ha sido la Conferencia regional sobre los problemas de los refugiados, las personas desplazadas, otros migrantes involuntarios y los repatriados en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y Estados vecinos afectados, celebrada en mayo de 1996. La organización de la conferencia contó con la ayuda de la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y la Organización para

la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Allí se aprobó un Programa de Acción que contiene las líneas maestras para la elaboración de un marco institucional, así como las correspondientes medidas de atención a los grupos vulnerables y las que sería necesario adoptar para tratar de evitar nuevas migraciones involuntarias.

1.7. Organización Internacional del Trabajo. (OIT).

La OIT es dentro del sistema de NNUU, un organismo especializado en cooperación social y humanitaria por lo que en la materia tratada ha asumido importantes competencias principalmente en el tema de la migración internacional por razones de empleo. Sus funciones son, desde un punto de vista normativo, promover los convenios internacionales sobre los trabajadores migrantes, caracterizados por la defensa de los principios de no-discriminación así como la igualdad de oportunidades y de trato²⁴; investigar y asesorar sobre cómo mejorar la protección de los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias así como orientar a los países de origen y de destino sobre las medidas legislativas y las políticas más adecuadas a su situación concreta.

Por otro lado, fomenta la cooperación entre los Estados de origen y los de destino, proporcionándoles asistencia en las materias de contratación y retorno; promueve actividades de investigación sobre las relaciones entre las migraciones y el desarrollo, como por ejemplo, los efectos de las remesas de fondos. Presta asistencia técnica a los Estados miembros en todas las cuestiones relativas a la puesta en marcha y ejecución de políticas relacionadas con la migración; orienta la negociación de acuerdos bilaterales, aconseja establecer medidas que eviten los abusos en la contratación de los migrantes, ofrece ayuda a los Estados de origen para afrontar la repatriación y reincorporación social de migrantes, entre otras actividades. El proyecto de trabajo de la OIT subraya los derechos co-

mo trabajadores que tienen los migrantes y su papel en la economía mundial.

La OIT es la Organización Internacional que ha realizado la labor más sobresaliente en cuanto al establecimiento de normas internacionales aplicables a los trabajadores migrantes. Ha aprobado dos convenciones internacionales: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado) 1949 (C.97), adoptado en Ginebra el 1 de julio de 1949 y que entró en vigor el 22 de enero de 1952²⁵ y el Convenio sobre migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (C.143), adoptado en Ginebra el 24 de junio de 1975, que entró en vigor el 9 de diciembre de 1978. La OIT ha impulsado así mismo, las Recomendaciones sobre los trabajadores migrantes (R. 86) y (R. 151), el Convenio sobre el trabajo forzoso obligatorio (C.29) y el Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso (C.105).

Conviene destacar no obstante, que la aceptación de los convenios es bastante baja, el C 97 ha sido ratificado por cuarenta Estados, el C 143 sólo por diecisiete y la última ratificación data de 1993²⁶. Por otro lado el número de memorias que recibe la organización es reducido, lo que dificulta el conocimiento de las circunstancias que impiden la ratificación de los convenios por los Estados. Esta es sin duda la razón por la que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en su reunión de noviembre diciembre de 1998, elaboró un Estudio General sobre Trabajadores Migrantes en el que se analizan los motivos de la existencia de un número tan reducido de ratificaciones y la conveniencia o no de proceder a la revisión de los convenios. Este será sometido a la 87^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que se celebrará en junio de 1999.

En otro orden de cosas, se creó en 1993 un proyecto interregional para combatir la discriminación de *facto*²⁷ que sufren los trabajadores migrantes y las minorías étnicas en los países de in-

migración industrializados. Los primeros estudios demostraron que la discriminación era generalizada y continuada, lo que supone un grave obstáculo a la integración de los migrantes de la sociedad. Este proyecto tiene como objetivo incrementar la eficacia de las medidas legislativas y las actividades formativas, basándose en las enseñanzas del estudio comparativo internacional e informa de los resultados obtenidos a las autoridades normativas, a los empleadores, a los trabajadores y a los educadores encargados de la formación en materia de antidiscriminación. En 1997, se organizaron una serie de seminarios nacionales y en 1998, un Seminario interregional tripartito.

Como ya se ha señalado, tanto el Programa de Acción adoptado por la Conferencia Internacional de El Cairo, como la Declaración y Programa de Acción aceptado en la Cumbre Mundial de Copenhague, encargaron a la OIT dirigir las actividades del Grupo de Trabajo sobre migración internacional establecido por el Grupo de Trabajo del CAC sobre servicios sociales básicos para todos. En este contexto, se celebró un coloquio técnico sobre migración internacional y desarrollo que tuvo lugar en La Haya²⁸ del 29 de junio al 3 de julio de 1998.

Para afrontar las nuevas características de los problemas²⁹ y la protección de las categorías de migrantes especialmente vulnerables³⁰ se realizó una Reunión tripartita de expertos sobre las actividades futuras de la OIT en el campo de las migraciones internacionales que tuvo lugar en Ginebra del 21 al 25 de abril de 1997.

Es justo reconocer que dentro del sistema de Naciones Unidas esta es la organización que más se ocupa de los migrantes, como sujetos de derechos y como trabajadores, estén o no documentados, al tiempo que intenta afrontar los nuevos problemas que aparecen y que todavía no han sido previstos en Convenios Internacionales como los relativos al trabajo temporal.

2 ACTIVIDAD DESARROLLADA FUERA DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

2.1. *Organización Internacional para las Migraciones. (OIM)*

La OIM se crea en 1951. Es una organización intergubernamental de la que forman parte cincuenta y nueve Estados miembros y cuarenta y ocho observadores. Uno de los principios inspiradores de su Constitución es la relación existente entre la migración internacional y el desarrollo económico, social y cultural.

Tiene la condición de observadora en la Asamblea General de Naciones Unidas desde 1992. El 25 de junio de 1996 firmó un acuerdo de cooperación con Naciones Unidas, el 11 de diciembre de 1996 suscribió un acuerdo con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el 13 de diciembre del mismo año con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el 15 de mayo de 1997 con el ACNUR.

Las funciones principales de la OIM son la asistencia humanitaria a los migrantes, la migración para el desarrollo, la cooperación técnica y la investigación sobre las migraciones. Ejecuta programas de actuación directa, realiza actividades de cooperación técnica, organiza conferencias y reuniones, encarga estudios sobre diversos temas relacionados con las migraciones y publica una revista especializada sobre las migraciones internacionales.

La colaboración entre Naciones Unidas y la OIM, en lo que se refiere a la actividad humanitaria, se realiza a través del Departamento de Asuntos Humanitarios, así mismo la OIM está integrada en el Comité Permanente entre Organismos, que se encarga de elaborar la política humanitaria en todo el sistema y de asegurar un marco estratégico a las situaciones de emergencia.

Como defensora de los derechos humanos, la OIM organizó un seminario internacional sobre el tráfico de migrantes en Ginebra en 1994, donde puso el acento en la necesidad de protección

de los derechos humanos básicos de los migrantes objeto de comercio, así como en la exigencia de arbitrar medidas que protejan a las mujeres y niños perjudicados. Trabaja con el Centro de Derechos Humanos de la Secretaría de las Naciones Unidas y participa en la Comisión de Derechos Humanos.

En las funciones de desarrollo humano, colabora con el PNUD en Estados como Bosnia y Herzegovina, Haití, Malí y Mozambique que se encuentran en la misma situación en cuanto están saliendo de conflictos que han creado grandes desplazamientos de poblaciones.

Como impulsora de la cooperación técnica, la OIM ha trabajado en países en desarrollo de América Latina y otros lugares del mundo. Recientemente ha ampliado su campo de actuación a los países con economías en transición: ha participado con el ACNUR realizando tareas de asistencia técnica y capacitación, en cumplimiento del plan conjunto acordado en la Conferencia³¹ de la Comunidad de Estados Independientes sobre refugiados y migrantes.

En cuanto a las actividades de investigación, ha colaborado con el FNUAP en la realización de estudios sobre las causas y la dinámica de las migraciones en África subsahariana, los países árabes, Asia meridional así como México, América Central y el Caribe.

Hay que reconocer que esta organización internacional presta una eficaz colaboración al Sistema de Naciones Unidas e interviene en las distintas regiones del mundo donde se plantean problemas relacionados con las migraciones internacionales y el desarrollo.

2.2. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. (OCDE).

La OCDE, organización intergubernamental de cooperación económica, realiza investigaciones, organiza reuniones, conferencias y divulga oportunamente³² datos sobre las migraciones internacio-

nales a sus países miembros gracias al Sistema de Información Continua sobre Migraciones.

Ha organizado dos conferencias sobre migraciones y desarrollo, la celebrada en Roma en 1991 y la conferencia sobre las migraciones y la cooperación internacional que tuvo lugar en Madrid en 1993.

Las conclusiones de ambas conferencias aconsejaron a los Estados miembros que el tipo de asistencia a los países con un gran potencial de emigración, debía fomentar el desarrollo sostenible y la creación de empleo.

También se recomendaba la continuación de los estudios relativos a las relaciones entre la migración, el libre comercio y la integración económica regional.

En 1996 tuvo lugar en Atenas un seminario relativo a la situación del Mediterráneo.

Por otro lado el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), importante órgano subsidiario del Consejo de la OCDE, ha impulsado la realización de estudios sobre las relaciones existentes entre la ayuda, el comercio, el empleo, las inversiones, el medio ambiente y la migración.

2.3. Actividades Intergubernamentales sobre políticas de asilo, refugiados y migración en Europa, América del Norte y Australia.

Los gobiernos de Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Italia, Países Bajos, Noruega, Reino Unido de Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Suecia y Suiza, participan en reuniones periódicas, junto con el ACNUR y la OIM, en consultas intergubernamentales para el intercambio de información y la coordinación de políticas. Su objetivo no es la adopción de decisiones sino buscar nuevas estrategias, aunque no se descarta que, a largo plazo, pudiera lograrse una armonización política.

2.4. Conferencias internacionales de ámbito regional.

El espacio regional es uno de los ámbitos internacionales que, por el momento, se ha revelado más útil para hacer frente a los problemas de migraciones puesto que pone en contacto a los países de origen y de destino, de forma que puedan encontrar medidas concretas que resuelvan los conflictos de intereses que se plantean; se han revelado como un foro idóneo.

En el entorno europeo y mediterráneo se celebraron, en Ginebra, mayo de 1996, la Conferencia regional sobre los problemas de los refugiados, las personas desplazadas, otros emigrantes involuntarios y los repatriados en los países de la Comunidad de Estados Independientes y Estados vecinos afectados³³, y en Palma de Mallorca, octubre de 1996, la Conferencia Mediterránea sobre Población, Migración y Desarrollo.

Los países de América Central crearon en diciembre de 1994, con el apoyo de la OMI, un Programa Centroamericano de Migración (PROCAM). Su finalidad es la elaboración de nuevas medidas legislativas y políticas para la región. Posteriormente, en marzo de 1996, los Estados Unidos de América y otros nueve Estados de América Central y del Norte, constituyeron un grupo consultivo intergubernamental sobre la migración internacional, dirigido a adoptar medidas regionales.

Un paso más allá anduvo el Gobierno Mexicano que convocó los días 13 y 14 de marzo de 1996 la conferencia de Puebla. A Puebla acudieron representantes de los gobiernos de América del Norte y Central para comprometerse en la protección de los derechos humanos de los migrantes, para tipificar como delito penal el tráfico de migrantes y para colaborar en la lucha contra el comercio de migrantes y en el control de la migración. Un año más tarde, en la conferencia de Panamá que se celebró los días 13 y 14 de mayo de 1997 y a la que asistieron los mismos Estados, se constató el cumplimiento de los acuerdos, especialmente en lo referido a

la aprobación de leyes que tipifican el tráfico de migrantes como delito penal y en lo relativo a la adopción de medidas dirigidas a asegurar el respeto de los derechos humanos de los migrantes.

En África, el proyecto de protocolo sobre la libertad de circulación de las personas de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo fue firmado por sus Estados miembros en junio de 1975. El objetivo principal del Protocolo es promover el derecho de todos los ciudadanos de un Estado miembro a entrar libremente, sin visado, por periodos cortos así como el derecho a residir, a establecerse y a trabajar en el territorio de otro Estado miembro.

En octubre de 1996, tuvo lugar en Pretoria (Sudáfrica), la Conferencia de Ministros de África meridional sobre población y desarrollo, en la que se hizo hincapié en la necesidad de cooperar en el ámbito regional para solucionar cuestiones prioritarias, incluida la migración entre países de la región.

CONCLUSIONES

Han pasado cinco años desde la Conferencia del Cairo, en la que se planteó la posibilidad de una Conferencia Internacional sobre las Migraciones Internacionales.

Todavía son muchos los problemas pendientes²⁴. Sin ánimo de exhaustividad se pueden observar dos grupos aunque íntimamente relacionados: el primero vinculado con el respeto de los derechos humanos más básicos entre los que sería urgente hacer frente a la vulnerabilidad específica de los migrantes internacionales "sin papeles" y su relación con los trabajos no cualificados; a la necesaria mejora de la posición de los migrantes en los países de destino, en otras palabras, a la integración social y cultural así como la protección de los derechos humanos de los refugiados y asilados. Otra de las cuestiones clave, la actividad realizada por los Estados de origen para la protección de los derechos humanos de sus nacio-

nales en el extranjero. Especial referencia merece en este punto, el necesario respeto al principio de libertad de circulación de las personas y las paradojas que se observan cuando se contempla el papel que van a desempeñar en las presiones migratorias, la libertad de circulación de las personas en el marco de la liberalización de los servicios —en el seno del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS)— así como la nueva situación de los trabajadores especializados en el proceso de globalización y su relación con los países de origen y de destino.

Y el segundo grupo sobre los posibles vínculos existentes entre la migración y el desarrollo; las razones de la migración individual; el valor que suponen para los países de origen, las transferencias de los migrantes y las normas que se pueden adoptar tanto en los países de procedencia como en los de destino para incrementar su efecto beneficioso; el impacto que tiene en la migración el fenómeno de la globalización de los movimientos del capital y del comercio así como la creación de nuevas zonas de integración económica; sin olvidar las relaciones existentes entre la migración, la pobreza y la degradación medio ambiental.

Sin embargo, se puede afirmar que desde la conferencia del Cairo, la compleja relación existente entre migración y desarrollo se reconoce, tanto desde el prisma de que la falta de recursos económicos es la causa, con todas las precisiones necesarias, como que las personas migrantes crean riqueza, tanto en los países de origen como en los de destino. Se hace necesario profundizar en esta nueva percepción de la migración, con todos los medios al alcance del Derecho Internacional, para evitar contemplarla como una catástrofe productora de los males que aquejan a las sociedades de los Estados desarrollados

Como se ha ido analizado a lo largo de este trabajo, las principales funciones que desempeñan en la actualidad las Naciones Unidas y las demás organizaciones internacionales con competencia en el ámbito de la migración son: el impulso de la toma de

conciencia por parte de todos los componentes de las sociedades estatales y de la comunidad internacional de la complejidad e importancia del problema de la migración internacional y el ofrecimiento de ayuda técnica a los países en desarrollo. Dentro de sus actuaciones se encuentra igualmente la de facilitar los conocimientos necesarios para la gestión de las migraciones y el fomento de la cooperación y colaboración entre los Estados.

En este mismo sentido la Comisión de Derechos Humanos trata de hacer frente a la necesidad de instituir normas aceptadas universalmente, contenidas en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Hay que reconocer con todo que la OIT ha aprobado dos convenciones internacionales dirigidas a la protección de los trabajadores migrantes, además de prever la necesidad de adoptar mecanismos protectores frente a los nuevos problemas que van apareciendo.

Las Naciones Unidas deben conseguir que se respeten el estándar internacional en materia de derechos humanos de los migrantes establecidos en los Convenios Internacionales de Derechos Humanos, en los Convenios de la OIT y en la Convención aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1990. Como se ha visto, los medios y esfuerzos desplegados son importantes sin embargo la resistencia de muchos Estados frena la adopción de los necesarios instrumentos internacionales.

En relación con un número importante de migraciones, las que pueden calificarse "de supervivencia", forzadas por graves circunstancias políticas, económicas, o medioambientales conviene no olvidar que uno de los principales objetivos pendientes es que cada uno de los ciudadanos del mundo tenga la opción de vivir en su propio país, donde se respeten los derechos humanos, incluidos los de tercera generación.

El sistema de Naciones Unidas y las demás organizaciones internacionales con vocación universal, con mandato sobre la mi-

gración están haciendo frente a uno de los mayores retos que tiene la Comunidad Internacional en este tema: la transformación de la percepción negativa de la migración. La falta de conocimientos sobre esta realidad lleva frecuentemente a la perpetuación de los mitos, lo que debilita las bases para establecer políticas adecuadas y fundamentalmente su regulación por el Derecho Internacional. Una mayor comprensión del fenómeno, de su complejidad y dinámica, incrementa los beneficios que pueden obtener todas las partes implicadas. Es necesario dirigir la mirada a las importantes aportaciones al desarrollo y a la calidad de vida que los migrantes proporcionan a los países de origen y de destino, al mismo tiempo que se diseñan estrategias que aseguren que las migraciones internacionales sean creadoras de desarrollo y estimuladoras de las relaciones internacionales.

Sin embargo, el fenómeno de la internacionalización que se caracteriza por la casi total libertad de circulación del capital y del comercio, con la consiguiente pérdida de competencias de los Estados, coexiste con un control absoluto de éstas en lo que se refiere al movimiento de las personas. Ello exige de las Naciones Unidas un papel más ambicioso en la adopción de los instrumentos jurídicos necesarios que creen las condiciones para alcanzar el reto de que nadie tenga la necesidad de convertirse en un "sin papeles".

Como señala el Secretario General de NU³⁵, las relaciones existentes entre la migración y el desarrollo son múltiples y diversas³⁶. Su opinión es que todavía no existe suficiente consenso entre los Estados para la celebración de una conferencia internacional, por lo que considera que el método más adecuado para abordar problemas prácticos es el de las soluciones regionales y cita como paradigma la Conferencia de la CEI sobre refugiados y migrantes o el proceso de negociaciones que se inició en la Conferencia de Puebla en 1996 entre los países de América del Norte y Centroamérica.³⁷

Probablemente, los Estados, celosos de sus competencias, en lo que a los temas de migración y desarrollo se refiere, no estén dis-

puestos a la celebración de la conferencia en el seno de las Naciones Unidas debido a las repercusiones jurídicas que se pudieran derivar. Pero por otro lado, estos mismos Estados han podido comprobar que el marco regional facilita el acercamiento a los problemas concretos que se plantean en cada una de las zonas de integración económica. Sin embargo, el fenómeno de la internacionalización hace necesario abordar la cuestión desde una perspectiva universal y sobre todo vincular a las organizaciones internacionales de cooperación económica, financiera y comercial en la elaboración de instrumentos jurídicos cuya finalidad última sea conseguir que las migraciones fomenten el desarrollo y las relaciones internacionales.

Finalmente, cabe destacar la función que, en la Comunidad Internacional, pueden desempeñar los medios de comunicación como formadores de opinión pública. Su papel se juega a la hora de contribuir a la consolidación de una voluntad universal encaminada a resolver jurídicamente las situaciones que ponen en cuestión los derechos inherentes a la ciudadanía de más de ciento veinte millones de personas migrantes, por el momento.

NOTAS

- 1 Vid. *Technical Symposium on International Migration and Development. Special Session on the international Conference on Population and Development (ICPD), the United Nations General Assembly, The Hague, The Netherlands 30 June -2 July 1998.*
- 2 Como es sabido, los efectos inmediatos del desarrollo, al contrario de lo que se pensaba, son en muchos casos el incremento de las migraciones internas e incluso, internacionales y ello debido sobre todo a dos tipos de fenómenos, de un lado se suelen liberar los excesos de mano de obra existente en las actividades tradicionales como la agricultura de subsistencia, la artesanía, el comercio y el servicio doméstico. Y de otro lado se produce la acumulación de medios económicos suficientes en la sociedad para que los más osados puedan hacer frente a los gastos que supone la emigración. Las corrientes migratorias no se generan

- desde los países más pobres del mundo sino desde aquellos que superan la economía de subsistencia. (Cfr.p.ej. Joaquín Arango en "Migraciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo", *Sistema* nº127-128, 1995 y Pierre Guengant en "Migrations Internationales et développement: les nouveaux paradigmes" en *Revue européenne de migrations internationales*, 2º semestre, 1996.
- 3 Vid. *Informe sobre la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.XII.18).
 - 4 Vid. A/CONF.171/13,párrafo 10.1.
 - 5 Esta medida, pensada para mejorar la capacidad profesional, sitúa al trabajador migrante en una situación de profunda diferencia con el resto de trabajadores del país de destino. Sería útil quizás añadir el necesario respeto al principio de la igualdad de trato.
 - 6 Vid. *Infra* 1.3.
 - 7 *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (A/CONF.166/19), cap. I, resolución 1, anexo II, párrafos 63, 77 y 78.
 - 8 *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 (A/CONF.177/20), cap. I, resolución 1, párrafos. 58 k), 81 a), 125 y 126, 130 a 147.
 - 9 *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II)*, Estambul, 3 a 14 de junio de 1996 (A/CONF.165/14), cap. I, resolución 1, párrafos. 8, 199 y 202 f).
 - 10 Véase UNHCR, IOM and Refugee Policy Group: *Environmentally Induced Population displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations: International Symposium* (Ginebra, 1996).
 - 11 Informe sobre la *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, cit. *Supra*.
 - 12 El informe se publica como parte de la serie *World Population Monitoring* preparada por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.
 - 13 Vid.A/52/314. *Desarrollo sostenible y cooperación económica internacional. Migración internacional y desarrollo, incluida la celebración de una conferencia de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo. Informe del Secretario General*. En cuanto a la posibilidad de celebración de una conferencia de las Naciones Unidas, la mayoría de los Estados se manifestaron de forma negativa.
 - 14 Vid. *Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* celebrada en el Cairo, párrafo.10.1.
 - 15 Fue creada por la Resoluciones del ECOSOC 5 (I), de 16 de febrero y 9 (II), de 21 de junio, ambas de 1946.

- 16 A/CONF. 157/ 23 y 24 (Parte I), capítulo III.
- 17 Vid. Resolución de la Asamblea General de NNUU 45/158, de 18 de diciembre de 1990.
- 18 Vid. E/CN4/Sub.2/1998/20, párrafo 40
- 19 E/1997/23- E/CN.4/1997/150 (Parte I), capítulo II. El informe completo de la Comisión aparece como Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1997, Suplemento N° 3 (E/1997/23 - E/CN.4/1997/150).
- 20 Vid. E/CN4/1998/76.
- 21 Vid. Resolución 1998/16. Los migrantes y los derechos humanos.
- 22 Vid. Resolución del ECOSOC13(III) de 21 de septiembre de 1946.
- 23 Vid.A/52/314. *Desarrollo sostenible y cooperación económica internacional. Migración internacional y desarrollo, incluida la celebración de una conferencia de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo. Informe del Secretario General.* cit.supra.
- 24 Vid. el *Informe general sobre la marcha de las actividades de la OIT relativas a la discriminación en materia de empleo y ocupación.* GB.271/LILS/7. Ginebra marzo de 1998.
- 25 A los efectos de este Convenio, la expresión trabajador migrante se refiere a toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante. El Convenio no se aplica a los trabajadores fronterizos; a los artistas y personas que ejerzan una profesión liberal; ni a la gente de mar. Todo Miembro se obliga a poner a disposición de la OIT o de otro Miembro la información sobre la política, la legislación, disposiciones especiales, acuerdos generales y arreglos especiales referentes a la emigración y la inmigración. Acuerdan, adoptar las medidas pertinentes contra la propaganda sobre la emigración que pueda inducir a error, mantener un servicio gratuito de ayuda a los trabajadores migrantes, facilitarles la salida, el viaje y el recibimiento, mantener servicios médicos encargados de atenderles a su salida, en el viaje y a su llegada. El artículo 6 del Convenio exige a los Estados que apliquen a los inmigrantes el mismo trato que a sus nacionales en todas las materias que se indican. Se contempla la prohibición de enviar a su territorio de origen, al trabajador que hubiera sufrido un accidente o enfermedad. El convenio se refiere así mismo al reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes según su contrato esté incluido (Anexo II) en acuerdos sobre migraciones colectivas realizados bajo control gubernamental o no (Anexo I).
- 26 Vid. GB.271/LILS/7.cit.
27. Vid. GB.271/LILS/7.cit. y GB.268/LILS/8, Ginebra marzo de 1997.
- 28 Vid. Supra 1.4.
- 29 "La mundialización de la economía está acentuando la complejidad que entraña

la gestión del incremento del volumen de los movimientos transfronterizos de mano de obra. La eficacia de las políticas nacionales en materia de trabajadores migrantes se ha visto progresivamente minada por la migración no autorizada, que ha dado lugar a la xenofobia en el norte, a inquietudes sobre las presiones de la emigración en las regiones menos adelantadas y a un incremento de la comercialización de los procesos migratorios. Las disposiciones para la gestión de la migración que habían resultado eficaces, tales como la conclusión de acuerdos bilaterales, apenas se aplican a la migración actual. En realidad, gran parte de la migración actual está organizada por agentes comerciales que actúan con ánimo de lucro y se desarrolla en condiciones de clandestinidad con el fin de eludir las crecientes restricciones que se aplican respecto de la admisión y empleo legal de trabajadores extranjeros". *Memoria del Director General de la OIT, 1996-1997, 86ª reunión, Ginebra, junio de 1998.*

- 30 Se trataba de proporcionar orientación sobre dos categorías de migrantes internacionales no suficientemente protegidos por la normativa actualmente existente de la OIT: los trabajadores contratados para una migración temporal y los contratados por una agencia privada para prestar sus servicios en otro Estado.

Se hicieron las siguientes recomendaciones: "En el caso de los trabajadores migrantes que llevan a cabo actividades temporales: trabajadores de temporada,... vinculados a un proyecto,... de cometido especial, proveedores de servicios en el extranjero, estudiantes y personas en formación, su empleo vinculado a un proyecto deberá estar estrictamente limitado en el tiempo; los trabajadores de que se trate no deberán quedar sin protección en materia de seguridad social por el carácter temporal de su empleo; los empleadores deberán encargarse de facilitar un alojamiento que reúna las debidas condiciones, y las personas en formación deberán poder beneficiarse de los mismos salarios y condiciones de empleo que se aplican a los trabajadores nacionales cuando lleven a cabo una actividad regular;

Para proteger a los trabajadores migrantes contratados por agencias privadas, los países emisores y receptores deberían considerar la concertación de convenios de trabajo bilaterales, los servicios públicos de empleo deberían desempeñar una función más importante en la contratación y colocación de los trabajadores, y deberían establecerse unas sanciones adecuadas contra los abusos y prácticas indebidas de contratación; debería adoptarse una legislación adecuada y mecanismos de aplicación para la concesión de licencias de contratación; debería haber una colaboración más estrecha entre los Estados para controlar la contratación y tráfico ilícito de los trabajadores migrantes, y como nuevo medio de acción de la OIT, debería establecerse un procedimiento para llevar a cabo estudios en el territorio de un Estado bajo cuya jurisdicción se supone que se están produciendo prácticas de explotación generalizadas y persistentes: los go-

biernos afectados serían informados de los resultados con miras a encontrar remedios y soluciones”.

Estas orientaciones fueron aprobadas por el Consejo de Administración de la OIT en noviembre de 1997. Vid. Memoria del Director General de la OIT, 1996-1997, cit.

31 Vid. Supra 1.6

32 Vid. por ejemplo la serie “Tendances des Migrations Internationales. Système d’observation permanente des migrations”. *Rapport Annuel*, OCDE, 1995, 1996, 1997 y 1998.

33 Vid. Supra 1.6 y 2.1.

34. Vid. *Technical Symposium on International Migration and Development*, cit.

35. Vid. A/52/314 cit

36 Vid. Proyecto de *World Population Monitoring, 1997. Issues of international migration and development: select aspects* (ESA/P/WP.132)

37 Vid. Supra 1.6, 1.7, 2.1 y 2.4.

LA SOLIDARIDAD VISTA DESDE EL PUEBLO SAHARAUI

Mohamed Sidati

Ministro de la Presidencia de la República Árabe Saharaui Democrática

Sobre la tierra no hay libertad sin que sea fruto de sufrimiento, combates y lucha. Allí reside una de las leyes más secretas y más constantes de la historia: —la ley humana— Pero ninguna libertad se consigue sin convicción y sin solidaridad profunda entre los pueblos. Es de esta solidaridad profunda entre los pueblos: es de esta solidaridad de la que hablamos hoy, el pueblo Saharaui en su lucha por la vida y la libertad esta bien situado para entender perfectamente la dimensión, el significado y la importancia de la solidaridad.

Así puedo decir que la solidaridad entre los pueblos, como aquella que existió desde la noche de los tiempos entre los hombres, es de una necesidad vital y un requerimiento diario, como el pan y la sal. Solidaridad que permite a millones y millones de mujeres y de hombres sobrevivir y estar codo con codo frente a la adversidad y sobre todo desarrollar una consciencia nueva, inédita alternativa en el ámbito de los pueblos y compartir situaciones de sufrimientos, como de esperanza con multitud de pueblos y de comunidades. De ello deducimos que es absurdo que un país o un pueblo piense “ilusoriamente” poder vivir por sí solo o sin los demás, ya que el mundo es cada vez más pequeño, mas estrecho dentro de su extensión, tal como una “aldea global”.

Entonces la solidaridad, además de constituir un deber, es una asistencia a un pueblo o comunidad en peligro, es también el instrumento adecuado para tejer los lazos de comprensión y de amis-

tad. En la solidaridad se forja el diálogo permanente entre pueblos y comunidad.

La solidaridad no es caridad, esta supone la inferioridad de quien recibe en relación con quien efectúa el gesto, tampoco es una asistencia que prodiga el fuerte al débil o el rico al pobre. La caridad supone menguar inapropiadamente el campo semántico de definición de la solidaridad, es más que eso: una actitud de participación y apoyo que se muestra hacia los problemas, actividades o inquietudes de otro u otros por razones morales: compañerismo, fraternidad, adhesión, respaldo. Se aplica a la facultad u obligación común a varias personas que puede ejercitarse o cumplirse totalmente por cada una de ellas.

La solidaridad es el conjunto de acciones que lleva a cabo el hombre hacia sus semejantes, para ayudarles en la realización de sus reivindicaciones, sus aspiraciones a la libertad, a la dignidad, a la vida sin opresión. Se habla del deber de solidaridad hacia quienes lo necesitan. Si este es el caso es porque los valores de libertad, de justicia, de paz están afectados, y que se requiere la acción solidaria para que se restablezca y se respeten dichos valores.

La solidaridad es el asociacionismo inmediato frente a la adversidad, pero más aun, el asociacionismo en el tiempo y en el espacio.

La solidaridad de ser un componente esencial en la formación de ciudadanía europea.

Por medio de esta solidaridad se establecen los vínculos más indefectibles, más indestructibles.

Solo una solidaridad activa, y fraternal puede evitar que nuestro mundo se ensombrece en la helada noche del cinismo y de la indiferencia.

Pese a la amplia y admirable solidaridad de la sociedad civil europea sobre todo española, los derechos legítimos del pueblo Saharahui a la libertad y a la autodeterminación, siguen estando usurpados, a la luz del día, sin que esta acción llega a incidir en las políticas de los gobiernos —sobre todo español y francés— limitán-

dose a remendar y aliviar el sufrimiento y la carestía de los refugiados Saharauis, sin alcanzar el digno objetivo de erradicar esta situación de injusticia y de opresión.

En este sentido la cooperación se basa esencialmente en ayuda humanitaria, que pese a su valía, sigue siendo insuficiente. El 80% de esta ayuda, es alimenticia, mientras que otros sectores vitales como la educación y la sanidad la infraestructura no son objeto de una amplia aportación solidaria.

Por lo mencionado anteriormente, rendimos un homenaje a las asociaciones, ONGs, plataformas y foros de instituciones solidarias, diputaciones y gobiernos autónomos por estos esfuerzos titánicos solidarios y por ser el canal que garantiza el flujo de ayuda que recibe el pueblo Saharaui, mientras que el gobierno español y la comisión europea no contribuyen de manera directa ni a la cooperación, ni a los proyectos de ayuda al desarrollo que el pueblo Saharaui vitalmente necesita.

No cabe duda que la coyuntura política actual es crucial, no solo para el proceso de paz y por el esperanzador y arduo conflicto sino por el singular hecho que el pueblo Saharaui esta consolidando los pilares de un país futuro tolerante, democrático, respetuoso con los derechos y libertades del ciudadano, y abierto a la cooperación y la solidaridad con los pueblos.

El conflicto del Sahara es el ultimo conflicto colonial en Africa —viejo ya de 25 años— el pueblo Saharaui acaba de conmemorar un cuarto de siglo de lucha por la libertad. El proceso de descolonización fue abortado en el año 1975 por medio de una conspiración. Sus autores mas destacados fueron Marruecos quien invadió el territorio por la fuerza y la violencia contando con el apoyo de Francia y España que abandonó el territorio y sus responsabilidades históricas y morales con los vergonzosos acuerdos tripartitos.

Ya es conocida la respuesta del pueblo Saharaui, su resistencia heroica en condiciones estrechamente difíciles, se sabe también el

calvario que ha vivido y sigue viviendo este pueblo que se enfrenta a una real tentativa de exterminio, de genocidio, de opresión, de violaciones de derechos humanos, torturas, de miles de desaparecidos y el éxodo de una mayoría de la población civil (mujeres, niños y ancianos).

Después de dieciseis años de lucha armada, y veintitrés años de resistencia, de sufrimientos, la comunidad internacional se encuentra implicada en una operación de paz de gran envergadura en el Sahara Occidental.

La ONU en cooperación con la OUA, ha elaborado un plan de arreglo cuya finalidad es la organización de un referéndum de autodeterminación para el pueblo Saharaui, puesto en marcha por la M.I.N.U.R.S.O. desde 1991 con el inicio del alto el fuego en septiembre de del mismo año.

Dentro de su estrategia de bloqueo y pretensiones, de entorpecer el proceso iniciado por la ONU, Marruecos logró en un primer tiempo frenar el proceso de descolonización. Su plan no es ni más ni menos que el falsificar la voluntad del pueblo Saharaui con el intento de introducir miles de sus ciudadanos e imponerles como potencial votante para sustituir a los verdaderos Saharaui, de esta manera quiere una parodia de referéndum con el resultado anunciado y desde allí surgió el *impasse* que duró hasta finales de 1997.

La elección de Koffi Annan como Secretario General de la ONU, y la posterior designación, por este, del exsecretario de estado americano, el señor James Baker, como enviado personal del secretario general provocó un giro en el tratamiento del conflicto por parte de la ONU.

Así los acuerdos de Houston, firmados por ambas partes, después de unas negociaciones arduas –Marruecos y Frente Polisario– han permitido reanudar el proceso de aplicación del plan de arreglo. Los acuerdos de Houston complementan el plan de arreglo y enderezan el camino para su ejecución.

Hasta hoy, el trabajo cumplido, aunque no finalizado, se puede considerar como importante, interesante y estimulante.

La identificación de la casi totalidad de los "solicitantes" ha terminado con la identificación de 147.000 personas, de las cuales fueron aceptadas y admitidas 86.000, cifra próxima a la cifra (75.000) con la se concluyó el censo de 1974 hecho por España, entonces potencia colonizadora.

No cabe duda que la parte obstructora del plan de arreglo es la parte Marroquí y a pesar de las innumerables trabas y bloqueos, y la provocadora perdida de tiempo no le ha restado animo, ni ha debilitado la apuesta de la ONU por la paz apostando por el proceso como la única y realizable vía para alcanzar una solución pacífica y duradera. En este contexto, en los días próximos, el Secretario General de la ONU, Koffi Annan, va a emprender una gira en la región, con la finalidad de reafirmar la determinación y la voluntad de la comunidad internacional de cumplir los compromisos adquiridos con el pueblo Saharaui, que se especifican en la celebración de un referéndum de autodeterminación libre, democrático y transparente, y así finalizar una descolonización largamente esperada.

La visita del Sr. K. Annan a la región constituye un acto esperanzador y una oportunidad para la paz, que no debe ser desaprovechada por la Unión Europea y sobre todo por el gobierno Español —ya que es un referente principal con respecto al Sahara Occidental, dadas las razones de la sociedad civil española.

Por ello el gobierno Español y la Europa de los quince están llamados a la neutralidad, es decir a:

Apoyar de manera decidida y sincera al plan de arreglo, los acuerdos de Houston y las gestiones de la ONU, en vez de mantener esa actitud ambigua y confusa.

Apoyo logístico y político de la Unión Europea al Secretario General de la ONU, al plan de paz para favorecer la celeridad del proceso.

Una solución justa al conflicto del Sahara Occidental contribuye a la instauración de la paz, la estabilidad y la seguridad en la región y abre el anhelado camino al desarrollo y al progreso en una región tan próxima y cercana de Europa.

Una solución tal contribuye a reforzar los valores de libertad, de democracia y de justicia.

Para lograr la solución definitiva del conflicto, el pueblo Saharaui no escatimará ningún esfuerzo y obrará mientras le sea posible por ensanchar el camino de la paz.

En su lucha por la libertad y la dignidad, el pueblo Saharaui defiende la libertad y la dignidad y por eso llama a vuestro sentido de solidaridad.

*Se terminó de imprimir
en Artes Gráficas Soler, S. L.,
de la ciudad de Valencia,
el 11 de septiembre de 1999*

FÒRUM DE DEBATS

1499 CINC 1888
SEGLES
ID LA
UNIVERSITAT ID VALÈNCIA

FUNDACIÓ GENERAL
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA